

# **MÁSTER UNIVERSITARIO EN ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA**

## **TRABAJO FIN DE MÁSTER**

### **ANÁLISIS DEL PROCESO DE IMPLEMENTACION DE LA POLITICA DE SEGURIDAD CIUDADANA 2003 - 2013**

Alumna: Jackeline Castañeda del Castillo

Director/Tutor: Dra. Esther del Campo García

Curso: 2012-13

**Setiembre 2013**

A mí querido esposo y a mis padres

# INDICE

	<b>Pag</b>
INTRODUCCIÓN	6
CAPITULO I:	8
MARCO TEORICO	
La implementación de la política de Seguridad Ciudadana	8
1. La Implementación	8
1.1. Modelos de Implementación	9
1.1.1 El modelo arriba hacia abajo “top -down”	9
1.1.2 Enfoque “bottom up”	12
1.1.3 El Enfoque Integrado	14
1.1.4 Enfoque de Redes	16
1.1.5 Conclusión	18
1.2. El Caso Seguridad Ciudadana en periodo 2003-2013	20
1.2.1 Descripción.	20
1.2.2 Análisis crítico.	20
1.2.2.1 El enfoque desde arriba o ¿cómo podría ser el SINASEC un modelo flexible ante la diversidad de instituciones existentes?	22
1.2.2.2 El enfoque desde abajo y el problema de los mecanismos de control.	26
1.2.2.3 Conclusiones.	27
CAPITULO II.	28
ANÁLISIS DE LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL	
2.1 Descripción de la Política de Seguridad Ciudadana	28
2.1.1 El Concepto de Seguridad Ciudadana	28

2.1.2	Estado del arte	30
2.1.3	Justificación de la Intervención en la Seguridad Ciudadana	32
2.1.4	Principales Indicadores de Seguridad Ciudadana	33
2.2.	Caracterización del Modelo de Implementación de la Política de Seguridad Ciudadana	36
2.2.1	Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana	36
2.2.2	Procedimiento para la formulación y aprobación del Plan de Seguridad Ciudadana	45
2.2.3	Los subsistemas de Seguridad Ciudadana	47
2.2.4	Elementos que determinan la dinámica de los tres subsistemas	49
CAPITULO III		51
LOS ACTORES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA		
3.	Actores institucionales que brindan Servicios esenciales	51
3.1	Actores institucionales que brindan Servicios de apoyo	53
3.2	La acción territorial del Comité de Seguridad Ciudadana	55
3.3	La Coordinación interinstitucional	58
3.4	Modernización la PNP y su relación con la comunidad	58
CAPITULO IV:		61
FACTORES FACILITADORES Y OBSTACULIZADORES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA		
4.1	Factores facilitadores en la implementación de la política de Seguridad Ciudadana	61
4.2	Factores obstaculizadores en la implementación de la política de Seguridad Ciudadana	63

<b>CONCLUSIONES</b>	73
<b>DESAFÍOS</b>	76
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	77
<b>ANEXOS</b>	79

## INTRODUCCIÓN

La Seguridad Ciudadana en el Perú, constituye el principal problema del Perú, según una encuesta del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI-2012) un 86,7 % de la población teme ser víctima de la delincuencia y un 38 % fue objeto de algún delito en el segundo semestre de 2012, por lo cual forma parte de la agenda pública peruana y por lo tanto de las políticas de Estado del Acuerdo Nacional y la agenda parlamentaria, es sin lugar a dudas uno de los problemas con mayor demanda de respuestas efectivas del Estado, los gobiernos regionales y los municipios.

El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana – SINASEC después de más de un década de ensayos y fracasos, lleva un lapso apreciable de implementación (2003 al 2013) y representa ámbitos disímiles de la acción del estado en sectores como el: Ministerio del Interior, Poder Judicial y Derechos Humanos, Ministerio Público, Ministerios de Justicia, Economía, Educación, Salud, Defensoría del Pueblo, Colegios Profesionales, Universidades, sociedad civil, a través de los Comités de Seguridad Ciudadana. Este sistema muestra complejidades en la dinámica organizacional y los intereses de los actores que se expresan en torno a la coordinación y arquitectura institucional de la política pública; y su proceso de implementación se extiende a través de los tres últimos gobiernos del Perú (Toledo- García-Humala) lo que permite ver diferencias de estilo, criterios y énfasis de las diferentes administraciones.

La presente investigación busca identificar un marco conceptual apropiado para analizar el proceso de implementación de la política de Seguridad Ciudadana en Perú, desde la creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana en el año 2003 tomando como instrumento de análisis los planes ejecución anuales que sustentaban la política, hasta el año 2013 en el que se diseñó un plan multianual para el periodo 2013-2018.

En el primer Capítulo, se desarrolla el marco conceptual adecuado al modelo de implementación del Sistema de Seguridad Ciudadana, tomando como base el marco teórico del Ciclo de las Políticas Públicas, una de cuyas fases es precisamente la implementación: se discuten teóricamente los enfoques de la implementación, sus alcances y limitaciones. y

luego se caracteriza el proceso de implementación de la política de Seguridad Ciudadana en el Perú.

En el segundo capítulo se analiza la arquitectura institucional desde la descripción de la complejidad del concepto de Seguridad ciudadana, los avances logrados y la evolución en un periodo de diez años de los principales indicadores: victimización, homicidios, percepción y se caracteriza el modelo desde la lógica de subsistemas: social, estatal y criminal que firman parte del Sistema de Seguridad

Al llegar al Tercer Capítulo estamos identificando los actores desde la óptica de los servicios que prestan en cuatro áreas de acción clave para la seguridad ciudadana: Prevención, Control, Rehabilitación, Atención a Víctimas y Modernización, así como el modelo de trabajo en Red.

En el cuarto capítulo se explora una lista de factores facilitadores y obstaculizadores en la implementación de la política de Seguridad Ciudadana, tomando en cuenta que la implementación de la Política de Seguridad Ciudadana es, un proceso que articula lo técnico y lo político. Lo técnico, porque requiere prácticas y herramientas gerenciales basadas en conocimiento experto ya probado en la práctica, de modo tal que tiene el potencial para nutrir la capacidad burocrática organizacional del Estado para la gestión de las políticas públicas. Lo político, porque en los momentos post-decisionarios (aquellos que siguen al momento formal en el que se decide una política pública, por ejemplo la fase de implementación) también surgen conflictos de intereses, cuya resolución requiere articular posiciones a través de la acción política

La información utilizada en la investigación tiene cinco fuentes: entrevistas en profundidad a actores relevantes en la implementación de la política, documentos e informes técnicos, del MINTER, revisión de bibliografía especializada, análisis de prensa y análisis de encuestas de opinión sobre temas de interés de la población del período de implementación de esta política pública.

## **CAPITULO I:**

### **MARCO TEORICO**

#### **La implementación de la política de Seguridad Ciudadana**

La finalidad de estos apuntes es realizar una aproximación teórica apropiada para caracterizar el modelo de implementación de la política de Seguridad Ciudadana en Perú, aplicado por la autoridades y desarrollado desde la creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana mediante planes anuales de Seguridad Ciudadana en periodo 2003-2013, tomando como base el marco teórico de del Ciclo de las Políticas Públicas, una de cuyas fases es precisamente la implementación. En la primera parte del capítulo se discuten teóricamente los enfoques de la implementación, sus alcances y limitaciones.

#### **1. La Implementación**

Hasta principios de la década de 1970 el estudio de la implementación no había sido objeto de un estudio sistemático como parte del Análisis de Política Pública. Más bien se asumía que, luego del diseño y la decisión, las políticas públicas se implementarían a través del aparato administrativo del Estado, con estricto apego a las instrucciones que emanaban del diseño. A partir de esa década comenzó a surgir – con creciente insistencia – la pregunta de por qué las políticas públicas fallan. Esta interrogante llevó a poner atención a la implementación y a reconocerla como una etapa importante en el proceso que sigue la política pública.

Para Martínez Nogueira (2004) los contenidos de la política son abiertos y están sometidos a reinterpretaciones múltiples, de esta forma, las decisiones y acciones no siempre se vinculan en correspondencia con lo planificado. Este alejamiento entre las concepciones que fundamentan el diseño de una política y la etapa de implementación puede generarse debido a una comprensión distorsionada, incompleta o deficiente de la realidad, o por el contrario se



interpreta que se parte de buenas ideas que se deforman en el momento de su ejecución (Elmore, 1993).

El Plan de Seguridad Ciudadana 2013-2018 sin un modelo de implementación que articule los recursos humanos, técnicos, financieros y políticos seguirá el camino de la mayoría de buenas intenciones y sin resultados.

En ese marco, la política pública ya no es una cuestión que depende de la autoridad superior, sino que involucra a diversos actores, en diversos ámbitos y niveles. Ello permite entender que actores locales pueden tener influencia en una política pública nacional y que una misma política puedan haber variaciones en su implementación y resultados distintos en diferentes localidades, Subirats (1994) señala que uno de los aspectos también esenciales en el proceso de implementación de las políticas es el relativo a las relaciones inter e intra gubernamentales: aunque las políticas son decididas en el nivel central, su implementación concreta se produce en los niveles, regional, provincial y comunal.

## **1.1. Modelos de Implementación**

La implementación es la manera de ejecutar, instrumentar u operar las políticas y programas de gobierno. En el ciclo de las políticas públicas, sigue a la fase de formulación y precede a la de evaluación (desde el punto de vista analítico, que no siempre corresponde a los procesos reales). Se convierte en campo de estudio en los años setenta, cuando los analistas se preguntan por qué las políticas y los programas no están logrando los objetivos deseados. Hasta entonces se aceptaba la dicotomía entre la esfera de la política (toma de decisiones) y la esfera de la administración (ejecución de aquéllas). El análisis de la implementación centró la atención en la contienda entre los modelos arriba – abajo (top – down), abajo – arriba (bottom – up) , el enfoque integrado y el de Redes

### **1.1.1 El modelo arriba hacia abajo “*top -down*”**

El enfoque ‘arriba hacia abajo’ -- surgió primero, la característica fundamental del enfoque top-down es su perfecto acoplamiento con la primera tradición de estudios de políticas

públicas distinguidos ampliamente por su orientación al estudio de las decisiones, así pues en este enfoque se enfatiza la decisión “creadora” de la tecnocracia gubernamental y sus diseñadores con capacidad de generar programas y políticas que se implementan por derrame causal a través del cual las decisiones de políticas se traducen de manera vertical y descendente en las acciones predefinidas y los resultados previstos. Sin embargo, un eslabón defectuoso reduce la eficacia de la implementación. Por esta rigidez, enfatiza los dispositivos de mando y control y los agentes de la implementación sólo responden a las órdenes emitidas desde arriba (o contenidas en el manual).

La implementación es un mecanismo, en el sentido más puro del término. Entre los autores más destacados de esta postura se encuentran Pressman y Wildawsky (1973) ), cuya obra clásica sobre el Programa de Desarrollo Económico de Okland contribuyó a la fundación tanto de los estudios sobre implementación como del enfoque “top-down” ( hacia abajo). En dicho análisis proponen cuatro condiciones para la implementación eficaz: “Las metas deben estar claramente definidas y entenderse cabalmente, los recursos deben estar disponibles, la secuencia de órdenes debe ser capaz de ensamblar y controlar los recursos, y el sistema debe ser capaz de comunicar efectivamente y controlar a los individuos y las organizaciones que participan en el desempeño de las tareas”.<sup>1</sup>

La Administración Pública, como elemento clave en la implementación, es vista como una pirámide organizada, jerarquizada y centralizada, en la que la orden es suficiente para que las autoridades sean obedecidas progresivamente, hasta llegar a los ejecutores que actúan en la base. Los funcionarios deben comportarse satisfaciendo el interés general, con neutralidad política y profesionalismo. Así, los circuitos de control jerárquico bastarían para asegurar que las instrucciones – y la política – se cumplan <sup>2</sup>

En el paso desde la formulación a la implementación se produce una transformación de los objetivos en metas operacionales y estas en acciones, hay una mediación técnica, se utilizan los medios previamente identificados, se consumen los recursos asignados a la política, se

---

<sup>1</sup> (Parsons y Martínez 1: 7).

<sup>2</sup> (Meny y Thoenig 1992).

desarrolla una cierta racionalidad, se alcanzan resultados y, finalmente, se verifica un cierto impacto.

Birkland (2005) expone que los supuestos sobre los que descansa este enfoque son los siguientes:

- La política pública contiene definiciones claras acerca de las metas que deberán alcanzarse, las que serán el estándar contra el que se comparará el rendimiento;
- La política identifica claramente los medios e instrumentos que estarán a disposición para el logro de las metas;
- La política está expresada en documentos formales emanados de autoridad competente en el área de actuación de la política;
- Hay una cadena de implementación que se inicia con la instrucción de la autoridad competente, que baja a través de la cadena de mando hasta llegar a la base de la organización, proceso en el cual se activa la ejecución de la política;
- Los diseñadores de la política conocen las capacidades de los implementadores.

Desde el punto de vista de las actividades que se llevarán a cabo en la implementación de la política, el modelo arriba – abajo asume que quien decide asigna al ejecutor una tarea sobre la base de criterios técnicos impersonales, de competencia y de legalidad; que la política pública se comunica y confía al ejecutor bajo la forma de la explicitación de actividades específicas y detalladas, procedimientos operacionales y programas de actividad y; que el ejecutor desarrolla las actividades conforme a los objetivos y las indicaciones dadas por la autoridad<sup>3</sup>, adicionalmente, identifica los elementos recurrentes que, en los análisis basados en el enfoque “arriba – abajo”, se asociarían a la efectividad en la implementación de políticas públicas los siguientes aspectos:

- Establecimiento de objetivos que permitan medir el grado de éxito o fracaso de la política en implementación. El supuesto es que cuanto más claro se definan los objetivos, más

---

<sup>3</sup> (Meny y Thoenig 1992). Subirats (1994)

fácil y efectiva será la implementación. Así, una acción natural será la necesidad de mejorar la formulación de objetivos.

- Recursos disponibles o que se pueden movilizar en torno a la política. Estos recursos (dinero, personal en cantidad y calidad, información, poder) ayudarían a explicar los resultados alcanzados.
- Comunicación organizacional y capacidad de control que permite dar cohesión a la organización. El supuesto es que a través de fluidos canales de comunicación se podrá disseminar la información sobre la política y conseguir la colaboración de los diversos involucrados en la ejecución de la política.
- Condiciones ambientales (económicas, políticas y sociales) que relaciona temas como la opinión pública y los intereses afectados por la política. Estos elementos parecerían ser las variables independientes y serían los que explican el resultado final o variable dependiente. En este enfoque, de darse estas condiciones, mejores serán los resultados que alcance la política pública.

Van Meter y Van Horn (1975), plantean un modelo teórico sistémico más claro para el análisis de la implementación de políticas públicas. Este modelo se basa en seis variables, y entre ellas tanto la delimitación de variables independientes y dependiente como su interrelación queda clara mediante seis ( 6) elementos que son los siguientes: “(1) estándares de política y objetivos; (2) los recursos de la política (es decir, fondos u otros incentivos); (3) comunicación interorganizacional y actividades de ejecución; (4) características de los organismos de implementación (por ejemplo, tamaño del personal, grado del control jerárquico, vitalidad organizacional, etc.); (5) condiciones económicas, sociales y políticas (por ejemplo, recursos económicos dentro de la jurisdicción de implementación, naturaleza de la opinión pública, naturaleza que sostiene el interés de grupo, etc.); y (6) disposición de los implementadores”<sup>4</sup>

### **1.1.2 Enfoque “bottom up”**

---

<sup>4</sup> (Van Meter & Van Horn, 1975, políticas públicas. 462-474, citado por Lester, 1987).

A diferencia del modelo “*top down*” que analiza la implementación de las políticas sociales desde una perspectiva verticalista que observa cómo las decisiones tomadas en las altas esferas del Estado son llevadas a cabo en el nivel micro, en la gestión del día a día, el modelo “*bottom up*” es más útil a la hora de analizar el proceso de implementación de una política pública. Este enfoque pone el énfasis en las relaciones entre los ciudadanos y las organizaciones públicas responsables de la distribución de los bienes y servicios de las políticas concretas<sup>5</sup>. Para este modelo interpretativo el punto de la distribución es clave para el éxito o fracaso de la implementación, pues en esta etapa se adaptan las decisiones iniciales a las características locales y al contexto en el cual se ejecutan. Allí entran en juego las capacidades reales de las organizaciones y de los actores que pondrán en marcha los programas.

Asimismo, Lipsky (1971, 1976), señala que los agentes situados al final de la implementación, en el trato directo con el público, los “burócratas de ventanilla”, no aplican las órdenes tal cual se les indica porque están sujetos a las presiones del entorno de la estructura y, por tanto, la formulación racionalista no es tan eficaz como el modelo predice. Tiempo antes, ya Davis (1969) había anotado que los agentes encargados de ejecutar las políticas, como todos los funcionarios, cuentan con algunos márgenes de decisión “independientemente del modo de implementación”: “Un funcionario público actúa con discreción siempre que los límites efectivos a su poder le den la libertad de elegir de entre varias formas de proceder o no proceder”<sup>6</sup>. Esto es así en el Estado porque “Las políticas, las normas, las leyes y los procedimientos contienen un elemento interpretativo” (ib.). En esa misma línea de pensamiento Dunleavy (1981, 1982) añadió que la presencia de profesionales (profesores, médicos, policías) tiende a imponer un sesgo en las cadenas de implementación. Una contribución importante fue la del mapeo regresivo (Elmore, 1979, 1985), según el cual la implementación debe comenzar por el final, esto es, por el análisis de los patrones de

---

<sup>5</sup> (Tamayo, 1997).

<sup>6</sup> (Davis, 1969: 4, citado por Parsons y Martínez: 11)

conducta y posibles conflictos que puedan presentarse durante el proceso de implementación.

Para el enfoque bottom-up, lo importante y determinante sucede “abajo”, los protagonistas de la instrumentación están en la ventanilla de las oficinas gubernamentales o en la calle con la gente, entregando los servicios públicos y materializando las políticas. Los burócratas a borde de calle dada su discrecionalidad reformulan las políticas dadas “arriba”, por lo que no siempre sucede lo que planean los diseñadores de políticas. Es necesario aclarar que el enfoque top-down tiene un alto componente prescriptivo, básicamente orientado a mostrar cómo deberían implementarse las políticas, mientras que el enfoque bottom-up mantiene su perspectiva analítica académica descriptiva y explicativa, recomendando hacer los análisis respectivos a partir de lo que Elmore llamó el “mapeo regresivo”; es decir, de abajo hacia arriba. Esta perspectiva no tendría tanto valor normativo para los hacedores de las políticas ya que no estaría del todo claro cómo implementar una política exclusivamente desde abajo, sin que medien órdenes y recursos de niveles superiores. La dimensión normativa de este enfoque está dirigida a llamar la atención de los analistas de políticas sobre por dónde empezar su trabajo.

El aporte teórico más destacado dentro del enfoque bottom-up es el de Hjern y colegas. Sabatier (1986: 12-16) lo presenta como el de mayor elaboración metodológica, con suficientes elementos como para contrastarlo con el enfoque top-down, enfoque con mayor sustentación empírica. El enfoque bottom-up según la propuesta de Hjern empezaría con el reconocimiento de las redes de actores que intervienen en la entrega de servicios, sus capacidades, estrategias, interrelaciones y contactos, y a partir de la reconstrucción de esa red de contactos “devolverse” hacia arriba en la identificación de los actores involucrados en los distintos niveles intergubernamentales en todo el proceso de implementación. La aplicación de este modelo fue lo que llevó a Hjern a concluir que la buena implementación no depende de individuos sino de “estructuras locales de implementación.” Esta es, sin duda, una gran diferencia con el enfoque top-down el cual empieza con la decisión y cómo sus objetivos se logran en el tiempo, lo cual tiene implicaciones concretas sobre el análisis, por ejemplo, la identificación de actores en el top-down es de arriba hacia abajo, mientras que en el bottom-up es al contrario.

Es necesario agregar que los factores organizacionales, relacionados con la forma en que se estructura la forma de entrega de la acción pública son fundamentales para el enfoque bottom-up.

### **1.1.3 El Enfoque Integrado**

El debate surgido entre los impulsores de ambos enfoques ha dado paso a una nueva visión de complementariedad entre ellos. Sabatier y Jenkins – Smith (1999), por ejemplo, argumentan que los enfoques se inician en los polos opuestos de la cadena de implementación, que buena parte del debate es metodológico, pero que tomados en conjunto proveen una mejor perspectiva de la implementación que tomar ambos enfoques por separado. Asimismo, Elmore (1985) plantea que combinando ambos enfoques es posible comprender la selección de medios y herramientas que hicieron los diseñadores y tomadores de decisión de la política, a la vez que comprender y tomar en cuenta las motivaciones de los funcionarios que implementarán operativamente la política.

Por otro lado, Birkland (2005) argumenta que, dependiendo del tipo de política y del contexto, será conveniente usar uno u otro enfoque. En aquellos casos en que hay una política que se expresa en un gran programa, con un diseño concreto, recursos identificables y con una estructura organizacional clara es mejor el enfoque arriba – abajo. Alternativamente, en aquellos casos donde hay una multiplicidad de programas y hay interés en analizar la dinámica de la implementación en la base de la organización, el enfoque abajo – arriba sería más apropiado

Sabatier y Jenkins–Smith (1999 y 1993) introducen otra novedad con respecto a la literatura anterior, al declarar que las coaliciones no sólo se formarán por líderes de intereses privados, lobistas o funcionarios públicos capturados por estos intereses. Estas coaliciones estarán compuestas, también, por burócratas de las agencias administrativas, legisladores, investigadores y quizá incluso hasta periodistas (que por tanto, pierden su rol de informantes neutrales). El subsistema también puede llegar a contener individuos y organizaciones que no estén vinculadas a ninguna coalición pero que, en el largo plazo, no serán relevantes, ya

que emigrarán hacia otros subsistemas (sea por frustración o falta de interés) o se incorporarán a alguna de las coaliciones.

Finalmente, cabe preguntarse ¿Qué es lo que hace que las coaliciones se mantengan unidas a pesar del conflicto? Para explicar esta cuestión, los autores otorgan un papel central a las creencias de los actores y, con ello, a sus percepciones, sus ideologías y sus valores. Esto, sin embargo, merece una aclaración. No todas las creencias que tiene un individuo son idénticas a las de los demás integrantes de la coalición con la que se identifica; de hecho, concebir esta posibilidad sería crear un modelo ideal e imposible. Además, las creencias no poseen el mismo status para la totalidad de las personas. De hecho, es la prioridad que cada individuo otorga a algunas de éstas, lo que lo lleva a unirse a una coalición (ignorando otras convicciones a las que decide restarle importancia). Con dicha “escala de valores”, los actores “filtran” deciden a quien acercarse y a quien ignorar. Cuando varios actores confluyen en una ideología o en valores compartidos, tienden a unirse y a conformar coaliciones con profunda cohesión interna, favoreciendo la antipatía hacia los elementos externos (Sabatier & Weible, 2005). Es decir, los actores confiarían en quienes demuestran estructuras de creencias similares a las de ellos; por el contrario, se mostrarían recelosos de quienes piensen en forma diametralmente opuesta (Lubell, 2007). Entonces, queda claro que una coalición no se forma aleatoriamente, sino en torno a ese elemento aglutinante, que actúa manteniéndolas unidas a lo largo del tiempo. Este factor es el sistema de creencias (belief system).

Sabatier ha sido identificado como uno de las principales figuras en la fundación del enfoque ‘top-down’. Sus posteriores ensayos cuentan con una relativa fusión de enfoques, en particular lo relacionado a cuestiones metodológicas. Subraya lo que él cree es el camino hacia adelante, involucrando al ‘marco de coalición de defensa’ y adopta la unidad de análisis de quienes apuestan por el enfoque ‘bottom-up’ así como sus preocupaciones por entender las perspectivas y estrategias de los principales actores. Luego combina este punto de partida con las preocupaciones del enfoque ‘top-down’ sobre el modo en que las condiciones socioeconómicas y los instrumentos legales limitan el comportamiento. Se aplica esta perspectiva sintetizada para el análisis del cambio de política a lo largo de periodos de diez años a más.



### **1.1.4 Enfoque de Redes**

Un tema importante en el análisis de la implementación de la política pública es el referido al entramado de relaciones que se dan entre formuladores, ejecutores, organismos públicos, usuarios y comunidad ( Olavarria, M). El reconocimiento de esta red, que influye en la implementación de la política pública, desafía fuertemente al enfoque arriba – abajo. Así, la implementación no sólo sería una cuestión encargada a una cierta agencia del gobierno a la que se le dota de recursos para cumplir el cometido, sino que habría una realidad muchísimo más compleja construida por diversos actores con los que hay que relacionarse y movilizar para implementar la política. En esta visión de red de políticas pública, durante la implementación también se da un intenso proceso de confrontación, negociación y compromiso sobre intereses, posiciones y ventajas. Adicionalmente, en este proceso de implementación hay una diversidad de actores involucrados: por un lado diferentes organismos públicos en los diversos niveles del gobierno – nacional, regional y local – y, por otro, es común encontrar organizaciones de la sociedad civil que desempeñan el rol de grupos de presión. Esta suma de agencias del gobierno, actores más allá del gobierno e intereses a la expectativa constituye esta red o comunidad de la política pública. Subirats (1994: 119) la define como “un entramado de actores institucionales políticos y sociales que hacen frente a una tarea o programa de actuación específico ..(y que ) ... la estructura de esos entramados y las interacciones entre sus actores influencia su rendimiento, es decir, la calidad de la política aplicada y la afectividad de su implementación”.

Cada política genera su propia red o comunidad. Habrá vínculos administrativos, reglamentarios, organizacionales y financieros. Los intereses y expectativas de los actores variaran dependiendo de su ubicación en la red, de la función que realicen, su ubicación territorial, la relación con los usuarios, su proximidad al núcleo central de la política y su relación con las elites político-administrativas. Los vínculos administrativos, reglamentarios y organizacionales definirán las relaciones verticales en la red. Los vínculos horizontales estarán determinados por el juego de intereses en una dinámica de conflicto y compromiso. Así, se construyen dos tipos de interdependencia:

- **Interdependencia vertical:** las relaciones al interior de la red varían en su grado de interdependencia, específicamente en la relación del gobierno nacional y los subnacionales cuando se trata de la implementación de políticas públicas que implican responsabilidades en la distribución de servicios y beneficios.
- **Interdependencia horizontal:** pueden haber diferentes grados de articulación horizontal con otros actores y/u otras redes dependiendo de los intereses y expectativas de los actores. Los intereses de los participantes en una red varían según su función, territorio, tipo de usuario, conocimiento y experiencia.

Las redes de política pública se caracterizan por una mantención de las relaciones, continuidad en la pertenencia, interdependencia vertical, limitada articulación horizontal con otras redes y estabilidad en los usuarios.

El concepto de red en la implementación de las políticas públicas permite generar una visión del conjunto de relaciones y actores y su ubicación.

Adicionalmente, en un esquema en que privados se incorporan a canalizar o participar en la ejecución de políticas públicas en nombre del Estado, pasan a ser un actor dentro de la red. Su ubicación en la red estará determinada conforme a este complejo entramado de relaciones administrativas y proximidades al núcleo central de la política, a usuarios y a las elites político – administrativas. Ranson y Stewart (2000) afirman que es más realista ver al gobierno como una colección de Ministerios y dependencias separadas, cada uno de los cuales tiene su propio directivo político, sus propios propósitos y su propia cultura. Así, aunque las organizaciones públicas puedan ser vistas como competidoras por los mismos recursos, la constatación de la existencia de redes puede movernos a un sistema de gestión orientado a la interdependencia y cooperación. Esto es posible porque, simplemente, las organizaciones públicas no se han constituido para competir entre ellas. Como consecuencia, el desarrollo de un sistema de gestión que tome ventaja de la existencia de redes y las oriente a la interdependencia y cooperación está en el centro de lo que se espera de la gestión pública.

### **1.1.5 Conclusión**

La pretensión de sintetizar –volver uno- los enfoques “top-down” y “bottom-up”, parte de un problema falso ya que responden a preguntas distintas. En todo caso, pueden combinarse – sin perder su propia unicidad. El modelo abajo – arriba analiza la implementación haciendo el camino inverso. Parte por el impacto, estudia la relación entre el organismo público y sus usuarios, revisa la decisión y, luego, el diseño de la política pública. Este modelo incorpora variables micro políticas, se centra en los actores de la implementación, analiza conflictos que surgen en la implementación y como estos pueden ser resueltos o manejados para lograr una adecuada ejecución.

La crítica a este enfoque plantea, por un lado, que asume que los funcionarios podrían desnaturalizar la implementación, cuestión que – según los críticos – no sería efectiva y, por otro, que no todos los grupos alrededor de la política tienen la misma capacidad de influencia, por lo que es necesario considerar las diferencias que se dan en cada política.

El enfoque de redes plantea que la ejecución no es sólo una materia que se le asigna a una organización pública, sino que hay un complejo entramado de actores alrededor de la política pública, que influyen sobre ella, a los que hay que poner atención. Hay una dimensión vertical de la red, constituida por los lazos administrativos, reglamentarios, financieros y administrativos; en tanto que la dimensión horizontal de la red está constituida por el conjunto de actores con intereses sobre la política. El enfoque de redes estimula una gestión de las políticas públicas orientadas a la interdependencia y cooperación.

La realidad, además de compleja, es dinámica. En este sentido, la implementación debe estar atenta a la diversidad de actores y la variedad de reacciones que provoca, tener flexibilidad e irse adaptando a las nuevas condiciones. Involucra, sin duda, un proceso de aprendizaje, retroalimentación y negociación en condiciones de incertidumbre, como dice Bardach (1977)

## **1.2 El Caso del Sistema de Seguridad Ciudadana en periodo 2003-2013**

### **1.2.1 Descripción.**

En el año 2003 se puso en marcha el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) con el propósito de establecer un mecanismo de coordinación interinstitucional para mejorar la calidad de seguridad ciudadana en cada uno de los niveles de gobierno: nacional, regional, provincial y distrital, cuya máxima instancia de decisión es el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana - CONASEC, presidido por el Consejo de Ministros; el presidente del Gobierno regional en el caso de los comités regionales y los alcaldes tratándose de los comités provinciales y distritales. Cabe advertir que, en realidad, el SINASEC es a la vez una estrategia gubernamental y un modelo de cambio institucional multisectorial e intergubernamental.

El CONASEC es la instancia responsable de diseñar los grandes lineamientos de la política pública de seguridad ciudadana, mientras que en la base se encuentran los comités distritales. Estos, que son los órganos ejecutivos de las políticas de seguridad ciudadana, son los responsables de realizar el diagnóstico de la seguridad en el ámbito local, así como de diseñar, implementar, supervisar y evaluar el respectivo plan de acción. Siguiendo los lineamientos del CONASEC cada nivel de gobierno debía elaborar un plan Seguridad Ciudadana con periodicidad anual (durante 2003-2013) procesos de autoevaluación y (re)definición de metas. Se exigía que tales procesos incluyeran la participación amplia de los componentes del sistema y se centraran en ciertas variables de acuerdo al mapa del delito. Se pedía también que las instituciones revisaran y adecuaran sus recursos, estructuras y gestión para la implementación del Plan.

### **1.2.2 Análisis crítico.**

Aunque el SINASEC se autodefine como un modelo de participativo de planeación estratégica, que deja a cada nivel de gobierno en libertad de determinar sus objetivos, metas

y estrategias de desarrollo, reconociendo –en teoría- la diversidad y precariedad institucional de los tres niveles de gobierno, la verdad es que constituyó un ejemplo claro de implementación tipo “top-down”. En particular se puede destacar las siguientes características:

- Existe una separación entre el diseño y decisión del CONASEC que correspondería al trabajo político, con la implementación, que sería un trabajo técnico y administrativo, de los Comités, regionales, provinciales y distritales.
- Según este modelo, las autoridades políticas (Presidente del Consejo de Ministros, Presidente Regional y alcaldes provinciales y locales según corresponda; concertan toman las decisiones y gerencian la política pública que se implementarán e imparten instrucciones, las que descenden a través de la cadena de mando hasta la base organizacional en 26 departamentos, 194 provincias y 1831 distritos.
- El rol profesional, la sujeción a las normas y la limitada capacidad de las autoridades nacionales, regionales y locales de manejar incentivos y castigos, esperando que los funcionarios ejecuten verticalmente los mandatos de las autoridades políticas.
- El éxito en la implementación estaría dado por un Plan con la definición de objetivos claros, la asignación de recursos necesarios y coordinados en cada nivel de gobierno, el establecimiento de adecuados canales de comunicación, para que las instrucciones bajen por la pirámide organizacional del SINASEC sin contratiempos, y por la capacidad de manejar variables ambientales (sociales, económicas, institucionales, etc)
- La implementación del SINASEC se enfrenta condiciones que están fuera de su control y que la racionalidad que supone el modelo difícilmente se da tales como: Debilidad institucional en los tres niveles de gobierno, asimetría de información, escasa capacidad gerencial y procesos de coordinación intergubernamental y multisectorial lentos y burocráticos.
- La vinculación al sistema se instrumentaliza en el cumplimiento de la elaboración del Plan que se formula más que en su implementación **y los mecanismos de rendición de cuentas son escaso.**

### **1.2.2.1 El enfoque desde arriba o ¿cómo podría ser el SINASEC un modelo flexible ante la diversidad de instituciones existentes?**

No obstante, el modelo SINASEC no cumple cabalmente con las condiciones impuestas por Pressman y Wildawsky (1973) y por Sabatier y Mazmanian (1980; Sabatier, 1986a) .Según los primeros, las cuatro condiciones de la implementación eficaz son:

1. Las metas deben estar claramente definidas y entenderse cabalmente,
2. Los recursos deben estar disponibles,
3. La secuencia de órdenes debe ser capaz de ensamblar y controlar los recursos, y
4. El sistema debe ser capaz de comunicar efectivamente y controlar a los individuos y las organizaciones que participan en el desempeño de las tareas (Parsons y Martínez)

Las metas de la primera condición no se establecieron de manera adecuada y concertada con indicadores, sistemas de evaluación periódicos y asistencia técnica para el gerenciamiento de los planes por parte del CONASEC, debido a que tampoco funcionó la comunicación efectiva que se menciona en la condición cuatro. Esto, a su vez, fue consecuencia de que el Plan Nacional (sus objetivos, metodología y alcances) no logro comprometer su implementación a los directivos institucionales de los niveles sub nacionales y multisectoriales que tienen agendas diversas. (Ver Anexo 03). Además, las instituciones participantes no contaban con la disponibilidad de los recursos presupuestales o la voluntad política de otorgarlo (condición segunda)

Las seis grandes variables señaladas por (Sabatier y Mazmanian (1980; Sabatier, 1986a) son las siguientes:

1. Objetivos claros y consistentes, de manera que puedan constituirse como un estándar de evaluación legal y referencia.
2. Teoría causal adecuada, asegurándose de que las políticas públicas están respaldadas por una teoría sobre cómo lograr el cambio en Seguridad Ciudadana;

3. Estructuras de implementación legalmente estructuradas a fin de fomentar el cumplimiento de aquellos a cargo de la implementación de las políticas públicas y de los grupos que conforman el objetivo de dichas políticas.
4. Implementadores comprometidos y capaces, dedicados a usar su discreción con miras al cumplimiento de los objetivos de las políticas.
5. Apoyo de los grupos de interés y “soberanos” en el poder legislativo y el ejecutivo.
6. Cambios en las condiciones socioeconómicas que no menoscaben el apoyo de los grupos y los soberanos ni subviertan la teoría causal que da soporte a las políticas. (Parsons y Martínez: 24 y Sabatier, 86a: 3 y 4).

Desde mi perspectiva, durante la implementación del SINASEC se registró una subversión de la teoría causal implícita (condiciones segunda y sexta), ya que ésta supuso, precisamente, que el programa operaría mediante ‘una cadena racional –y mecánica- de eslabones a través de la cual las decisiones de política se (traducirían) de manera vertical y descendente en las acciones predefinidas y los resultados previstos’.

Quizá el primer problema del riguroso modelo del SINASEC se originó en el supuesto de la racionalidad. Este problema tiene dos dimensiones. La primera se relaciona con la creencia de que los sectores del gobierno nacional y presidentes regionales y alcaldes pensaban de manera análoga o semejante que los funcionarios estatales responsables del diseño y la ejecución de los Planes, somos un país diverso, intercultural con conflictos entre el centro ( Lima) y la periferia ( regiones y provincias). Es decir, se está suponiendo una racionalidad idéntica o similar entre individuos diferentes derivada de su pertenencia a un mismo grupo (en este caso, autoridades elegidas y burocracia pública de regiones diversas y con agendas políticas diferenciadas), sin considerar que los miembros de este grupo pudieran pensar de modo distinto. Cuestiones claves como la necesidad de un cambio en la forma de operar de las instituciones que forman parte del sistema de Seguridad Ciudadana para alcanzar las metas, no fueron puestas sobre la mesa sino una vez que se inició el proceso. La urgencia misma del cambio no se percibía con la misma intensidad en todas partes. Si bien existía un consenso previo acerca de los grandes problemas del sistema en su conjunto y, por tanto, de los grandes propósitos de la política. En la misma línea, se logró escalonar la política pública en el espacio del Acuerdo Nacional como séptima política de Estado orientada a “la erradicación de la violencia y el fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana, a

efectos de garantizar el libre ejercicio de los derechos ciudadanos”(22 de julio de 2002) , sin embargo no se había discutido siquiera que su concepto, mecanismos de medición, incentivos, o puesto el Plan en un proceso de consulta previa para mejorar e incorporar instituciones y personas que lo adopten y adecuen. Pues la gestión del Plan deben ser comprendidos, conocidos y aceptados por todos los actores y según Sabatier (1986a) atribuye este concepto a Pressman y Wildawsky (1973). En consecuencia la implementación de la Política de Seguridad Ciudadana de que implica la transformación de las instituciones, sin que la estrategia fuese compulsiva y comandada severamente por la autoridad estatal. ( El CONASEC tienen la facultad de denunciar a los gobiernos regionales, locales y provinciales que no elaboren su Plan de Seguridad Ciudadana pero escasas herramientas y capacidades para demandar su implementación )

En segundo lugar, si atendemos a la existencia de una racionalidad limitada o una racionalidad social (Marx Ferre, sf), que depende del contexto y el marco cultural, resulta que la forma de razonar de las autoridades elegidas en los tres niveles de gobierno, los representantes de los sectores involucrados han de diferir al menos por tres (3) motivos:

1. Disponen de información asimétrica sobre las opciones de solución para los problemas
2. Sus ámbitos de acción laboral –y vital- son disímbolos, por lo cual se encuentran sujetos a presiones de distinto tipo (Lipsky, 1976)
3. Discrepan en sus intereses y preocupaciones.

Además, hay que tomar en cuenta la heterogeneidad de las instituciones nacionales, regionales y locales en muy diversos aspectos: información, capacidades (técnicas, operativas y políticas).

Por lo cual, sería razonable pensar que habría reacciones variables frente a las intenciones de cambio, es decir, que la cadena de implementación de la política de seguridad ciudadana mediante los palanes regionales y locales no funcionaría mecánicamente.

En consecuencia, el SINASEC debió considerar cinco (5) elementos:



1. El sistema es complejo ya que se compone de instituciones heterogéneas.
2. Cada institución es una organización compleja.
3. Tanto a nivel de sistema como de cada institución hay objetivos múltiples con diferente prioridad
4. Los participantes del SINASEC están constituidas por funcionarios que pertenecen a numerosas disciplinas, por lo que sus valores y hábitos son variables.
5. El cambio institucional en la administración pública exige un proceso de aprendizaje de acción-reflexión que no puede ocurrir súbitamente. Además, hay medidas que requieren de un plazo amplio para su instrumentación.

En suma, la propuesta de cambio organizacional contenida en el SINASEC podía flexibilizarse (idealmente) si consideraba cinco (5) elementos:

1. Un plazo más amplio para su instrumentación; gerencial y operativa
2. Una primera etapa de análisis y discusión a profundidad con las instituciones para condensar pocos objetivos y estrategias, incluyendo la comunicación con los subsistemas; en este punto, el diagnóstico tenía que apuntar a modificar el marco conceptual;
3. Una fase de formación de implementadores capaces y de construcción de sistemas de información apropiados.
4. La incorporación y articulación de las metas propias de cada institución con las del sistema, es decir, distinguir y armonizar los objetivos de reforma focales y los ambiciosos (Sabatier, 19986a), y
5. La garantía de recursos de acuerdo a las necesidades previstas.

En términos de implementación, el esquema de ‘arriba hacia abajo’ flexibilizado hubiera permitido hacer una valoración preliminar de la situación, dado un programa predominante y la existencia de multitud de actores (Sabatier, 19986a). Hubiera sido útil un mapeo regresivo (Elmore, 1979, 1985) para estimar el contexto político, las culturas organizacionales y las aptitudes gerenciales sobre las que podía desarrollarse la estrategia en el nivel nacional con los sectores y a nivel regional y local.

### **1.2.2.2 El enfoque desde abajo y el problema de los mecanismos de control.**

Paradójicamente, el esquema postulaba, al interior de los subsistemas (Social, estatal y criminal), un modelo “bootom-up”, es decir, la formulación y desarrollo de objetivos y estrategias a partir de las redes que debían constituirse y fortalecerse a lo largo del propio proceso. Además, esta forma de construir la implementación en el ámbito interno de las instituciones también era válida en el conjunto del sistema, es decir, de abajo (las instituciones) hacia arriba (el gobierno).

En el enfoque de abajo hacia arriba, las políticas se forjan desde los grupos objetivo y actores involucrados. En consecuencia, los mecanismos de control de la implementación debieran ser en realidad mecanismos de autocontrol, bajo una coordinación eficaz establecida mediante el consentimiento, lo que incluye la definición concertada de indicadores de resultados y/o desempeño, así como herramientas de gerenciamiento de los planes y recursos del Plan.

En el ámbito inter organizacional, la debilidad del mando vertical entre ‘el centro’ y las instituciones regionales y locales apunta, por un lado, a una estructura de “redes de dependencias” en la cual éstas disputan espacios (los mercados de seguridad) y recursos (principalmente estatales) y, por tanto, deben saber funcionar, sobrevivir, serán autosuficientes y tener una alto grado de profesionalización (Cabrero, 2000)

Desde abajo, el problema del control es también un problema de coordinación, centrada en la baja capacidad institucional aunque auto-asumida por los actores involucrados. El SINASEC como entidad rectora de la Seguridad Ciudadana en el País, está integrada que integrada por las autoridades gubernamentales de los tres niveles de gobierno que llevan a la conformación de un sistema de redes con base en lazos significativos, que no se subordinan ni a la directriz del centro ni a los intercambios derivados del mercado, a la manera de Myra Marx Ferree. La otra, complementaria, tiene que ver con el planteamiento de Granier (2004) según el cual los objetivos de las políticas en nuestros países deben considerar tanto costos como calidad y cobertura. En otras palabras, la construcción de un sistema desde abajo

permitiría definir la estructura de prioridades, la división del trabajo y los mecanismos de control para la adecuada implementación.

### **1.2.2.3 Conclusiones.**

El modelo de implementación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana tuvo deficiencias principales:

1. El Sistema de Seguridad Ciudadana se encuentra integrado por los tres (3) subsistemas social, estatal y criminal cuya interacción está condicionada por el entorno y el medio ambiente.
2. El modelo se construyó con base en una racionalidad mecanicista ante la diversidad condiciones institucionales (Subsistemas) que tocaba su aplicación.
3. Los tiempos fueron apremiantes en la formulación de Plan de seguridad Ciudadana a nivel nacional, regional y local y escasos recursos gerenciales.
4. Las revisiones anuales durante diez años refuerzan la 2 y 3 conclusión, sin línea de base ni instrumentos operativos de medición del avance de la política.

#### **Estos factores ocasionaron:**

1. Que los propósitos no bajaran con la claridad y profundidad suficientes para ser apropiados por los actores de los subsistemas social, estatal y criminal.
2. Que se excluyeran el reconocimiento y procesamiento de las diferencias existentes al interior de las subsistemas, es decir, los procesos de identificación y negociación de los grupos de las preferencias del usuarios del SINASEC (Cabrero, 2000). Poder e interés para alcanzar consensos sólidos y estrategias eficaces hacia el cambio; que se generaran mecanismos de simulación.
3. Que en 10 años la seguridad ciudadana se convierta en el primer problema del país sin respuestas claras a la vista.
4. Que el país y sus tres niveles de gobierno no cuenten con herramientas de medición del problema y con una visión común.

En el presente cambio de gobierno (Administración Humala) se ha realizado desde año 2013 a un proceso de reforma, adoptando como instrumento un Plan de Seguridad Ciudadana 2013-2016 multisectorial, multianual, concertado en parte y en un proceso de implementación **apremiante que constituye la Política de Seguridad Ciudadana (Ver Anexo 4)**

## **CAPITULO II.**

### **ANÁLISIS DE LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL**

Para poder iniciar el análisis de la arquitectura institucional iniciaremos con una breve descripción de los conceptos, sistemas de medición relacionados a la política de seguridad ciudadana

#### **2.1 Descripción de la Política de Seguridad Ciudadana**

La inseguridad ciudadana en el Perú, constituye en la actualidad un problema político y social de primer orden, que exige la necesidad de implementar medidas concretas y efectivas para disminuirla, en primer lugar esbozaremos el concepto de seguridad ciudadana, el estado del arte, la justificación de la intervención en seguridad ciudadana y los indicadores que dan cuenta de la complejidad, profundidad y urgencia de una acción efectiva en Seguridad Ciudadana con una visión de corto, mediano y largo plazo.

##### **2.1.1 El Concepto de Seguridad Ciudadana**

Para la presente investigación, la seguridad ciudadana es un conjunto de fenómenos que determinan una condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de esta y despojo intencional por parte de otros, tanto de la vida como de los bienes. Por tanto, la inseguridad ciudadana es la configuración de amenazas, objetivas y subjetivas de violencia y despojo para cada persona:

- La seguridad ciudadana es pilar fundamental para la convivencia democrática, el desarrollo y la cohesión social.
- La inseguridad ciudadana es un obstáculo para el desarrollo humano porque limita las posibilidades individuales, es decir, las posibilidades de las personas y colectividades para concebir y concretar un proyecto de vida, además limita la posibilidad de tener calidad.

La seguridad ciudadana tiene dos dimensiones: (i) en la objetiva está la victimización que es el acaecimiento real de hechos de violencia y despojo, principalmente aquellos que abarcan la dimensión física, la patrimonial, la emocional y la sexual (ii) en la subjetiva están las percepciones que las personas tienen acerca del grado en que su vida y su patrimonio, y los seres que les son emocionalmente significativos, están siendo amenazados.

El concepto de seguridad pública implica principalmente el mantenimiento del orden público, entendido éste como la situación de tranquilidad y paz social mantenida a través de la imposición de la ley (Búvinic et al., 1999). Desde esta óptica, los principales instrumentos de la seguridad pública son la policía, la justicia y el sistema penitenciario. La principal dificultad de basar la seguridad interior únicamente en estos tres pilares es que la política dominante está basada en la represión del delito. Por ello en América Latina se han realizado cambios como la baja en la edad de imputabilidad penal, el aumento de penas para todo tipo de delitos (pero especialmente los de mayor connotación social o que responden a una coyuntura específica) y el uso intensivo de la pena privativa de libertad (Dammert y Salazar, 2009).

En este orden de ideas la Ley N° 27933, que crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), considera que “la seguridad ciudadana es la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, para asegurar la convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como para contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas. Con mayor detalle, el reglamento del SINASEC, aprobado mediante Decreto Supremo 012-2003-IN, precisa que su orientación final es la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades, además de garantizar la seguridad, la paz, “la tranquilidad y el cumplimiento y respeto de las garantías individuales y sociales a nivel nacional.

Para analizar la seguridad ciudadana se deben distinguir tres (3) campos o espacios estrechamente ligados donde se manifiesta la violencia y el delito: El hogar (violencia intrafamiliar), El micro entorno referido fundamentalmente a la delincuencia común (hurtos

o robos contra la propiedad, el carterazo, etc) que afecta en la cotidianidad a las personas particularmente en los espacios públicos como las vías o el transporte público(“violencia de la calle”); y el macro entorno referido al crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo, la trata de personas, otros (violencia transnacional).

### **2.1.2 Estado del Arte**

La seguridad ciudadana ha sido y es una de las principales demandas de la población peruana, ha ocupado un lugar importante en la agenda gubernamental de los últimos 10 años. A lo largo de este período, ha merecido diversos enfoques y tratamientos por parte de las autoridades, pero con escaso éxito hasta hoy; y es que la seguridad ciudadana es un fenómeno social complejo, multidimensional y multicausal, que, por ello, debe ser abordado desde diversos ámbitos de forma simultánea.

En la última década, la inseguridad ciudadana se ha configurado como uno de los problemas que la población considera de mayor importancia (Dammert y Salazar, 2009). Como respuesta a esta necesidad, en setiembre del 2002 después de conformarse el Acuerdo Nacional se puso en debate la seguridad ciudadana, uno de los principales resultados fue el surgimiento de la séptima política de Estado, que precisa como necesidad prioritaria la erradicación de la violencia y el fortalecimiento del civismo y la seguridad ciudadana con participación activa de la ciudadanía (Arraigada y Godoy, 1999).

A partir de este problema, se creó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) como una herramienta participativa descentralizada. El mencionado sistema tiene por finalidad fomentar el trabajo conjunto de los efectivos policiales con la ciudadanía, quien es la principal receptora de la problemática de inseguridad en los múltiples espacios del país.

Desde la conformación del Sistema en el año 2003, se han venido desarrollando un conjunto de actividades para fortalecer los Comités de Seguridad Ciudadana, las cuales representan las unidades básicas del sistema de seguridad ciudadana. Al mismo tiempo se han ensayado varios intentos orientados al fortalecimiento institucional y operativo de la Policía Nacional

del Perú, institución que dirige todas las Comisarías del país (1,347 a la fecha), que constituyen la unidad básica de gestión y el vínculo más directo con la población.

Ambas unidades básicas han evolucionado tomando en cuenta aspectos logísticos, estándares de procedimientos y normativas que los reconoce. Actualmente existen 1,864 Comités de Seguridad Ciudadana Regional (26), Provincial (194), y Distrital (1,644), los cuales son espacios de coordinación y decisión de las autoridades regionales, provinciales o locales en el tema de Seguridad Ciudadana.

Por otro lado, se establecieron un conjunto de normativas que fueron compendiadas por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC). Estas son: Leyes N° 27934, 27935, 27936, 2793, 27938 y 27939, “relacionadas con la regulación de la intervención policial y el Ministerio Público en la investigación preliminar del delito; modificación artículos de la Ley N° 27030 sobre ejecución de las penas de prestación de servicios a la comunidad y de limitación de días libres; sobre las condiciones de legítima defensa; modificación de los artículos 366° y 367° del Código Penal y autorización para la asignación en uso de los bienes incautados en caso de delitos de secuestro o contra el patrimonio, cometidos en banda, establecimiento del procedimiento en casos de faltas y modificatoria de los artículos 440°, 441° y 444° del Código Penal, respectivamente.”



### **2.1.3 Justificación de la Intervención en la Seguridad Ciudadana**

Las iniciativas de seguridad pública, ciudadana o democrática, dependiendo del país donde se implementen, comienzan a caracterizarse por una pérdida del monopolio policial sobre la solución del problema, el desarrollo de iniciativas multisectoriales y el reconocimiento de la prevención como espacio de implementación de política pública (Ungar, 2002; Rico y Chinchilla, 2002). Este cambio de enfoque está relacionado con una concepción de la violencia como una relación social de conflicto, dejando atrás el determinismo causal ya sea de tipo moral, biológico o legal, que consideran la violencia como una patología. Con este nuevo paradigma se entiende entonces que la violencia tiene múltiples expresiones (Carrión, 2009).

La idea de seguridad pública implica principalmente el mantenimiento del orden público, entendido éste como la situación de tranquilidad y paz social mantenida a través de la imposición de la ley (Búvinic et al., 1999). Por ello, los principales instrumentos de la seguridad pública son la policía, la justicia y el sistema penitenciario. El problema de basar la seguridad interior únicamente en estos tres pilares es que la política dominante está basada en la represión del delito. Por ello en América Latina se han realizado cambios como la baja en la edad de imputabilidad penal, el aumento de penas para todo tipo de delitos (pero especialmente los de mayor connotación social o que responden a una coyuntura específica) y el uso intensivo de la pena privativa de libertad (Dammert y Salazar, 2009).

En los últimos años una serie de factores sociales, económicos, institucionales y culturales han profundizado los niveles de inseguridad subjetiva y objetiva. Estos factores asociados permiten abordar a la inseguridad como un tema multidimensional y multicausal (Fundación Friedrich Ebert):

- La inequidad en la distribución de la riqueza ha generado exclusión y diversas formas de marginación y vulnerabilidad.

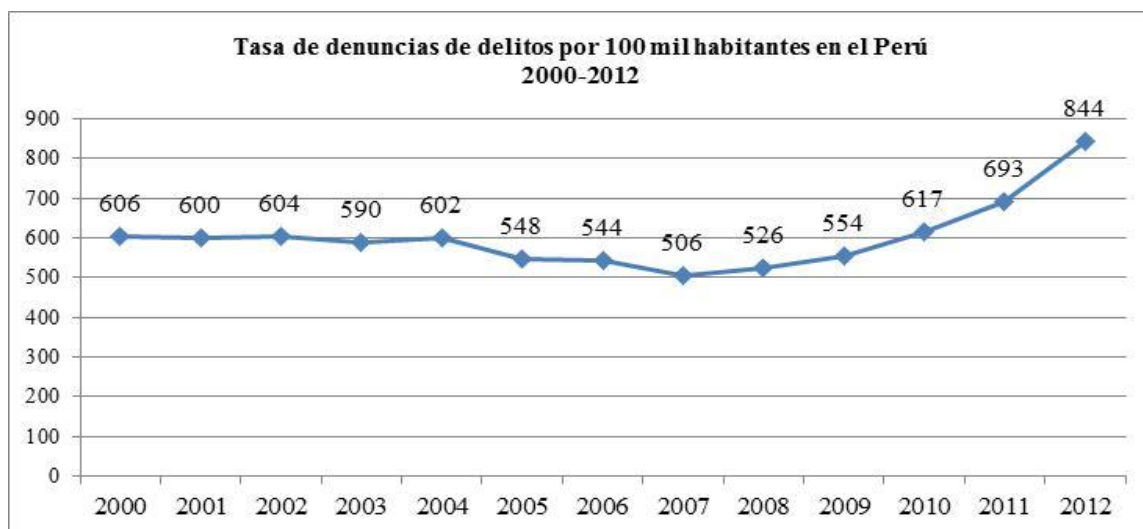
- El abandono del tema de la seguridad por parte del Estado se ha traducido en el desigual acceso a la seguridad de los sectores de menores ingresos y la alarmante proliferación y sin suficientes controles de los servicios de seguridad privada
- La transnacionalización del delito o el crimen organizado internacionalmente.
- La impunidad que ha acompañado a los grandes y pequeños escándalos de corrupción en la función pública.
- El consumo de drogas lícitas (alcohol) e ilícitas (fundamentalmente crack, marihuana y cocaína) cuyos efectos nocivos para la sociedad se potencian mediante el microtráfico.
- La ausencia de planificación de nuestras ciudades que se traduce en deterioro y abandono de los espacios públicos y la segregación urbana.

#### **2.1.4 Principales Indicadores de Seguridad Ciudadana**

- **Tasa de Victimización.**

Es un indicador que mide la ocurrencia real de hechos de violencia o de despojo. Es el más útil para conocer la magnitud de los niveles delictivos, especialmente aquellos de naturaleza patrimonial. Se mide a través de las estadísticas oficiales y de las encuestas de opinión pública. El fenómeno de la Victimización, que se mide a través de las Estadísticas de la PNP, que da cuenta de la ocurrencia de delitos y faltas a nivel nacional la información sistematizada comprende el período 2000- 2012. La ventaja de estas últimas radica en que no todos los delitos son denunciados ante las autoridades. En todo caso, es siempre aconsejable complementar el análisis con ambas fuentes de información. Esta tasa registró 506 el año 2007, la más baja de todo el período a los 844 el 2012.

**Tabla N°1: Tasa de Delitos y Faltas por 100 mil habitantes en el Perú**



Fuente: PNP-MININTER

- **Homicidios**

Dan cuenta de la forma de violencia más extrema, aquella que se ejerce para quitar la vida a otra persona. La tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes es de 5 para el quinquenio 2000- 2004, habiéndose elevado durante el último quinquenio (2005-2010) a 10, lo que representa un incremento del 90%.

**Tabla N° 02: Tasa de Homicidios por cada 100 mil habitantes**



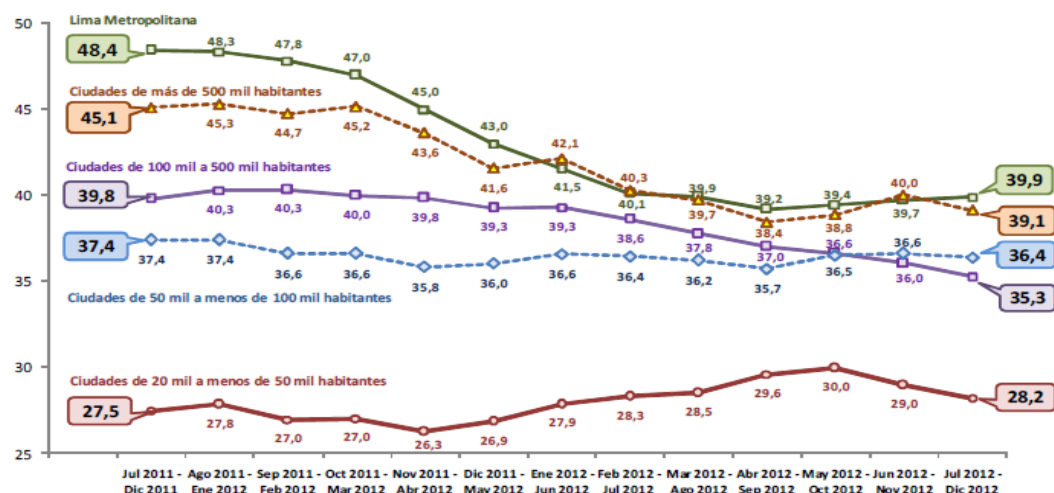
Fuente: PNP-MININTER

- **La percepción de inseguridad**

Es la sensación que tiene la población acerca de ser una potencial víctima de algún delito, cifra que según la Encuesta Nacional de Programas Estratégicos – ENAPRES (realizada por el INEI) se ha incrementado de 79.2% en el año 2010 al 86.8% en el 2011.

Es importante destacar que la percepción de inseguridad se ha reducido entre el 2011 y 2012 el porcentaje de personas víctimas de algún delito en ciudades de más de 500 mil habitantes de 48,4% a 39,9%. Si bien ello implica casi 10 puntos porcentuales, el trabajo que se requiere hacer aún es enorme y es reconocido por el gobierno.

Porcentaje de la población de 15 y más años de edad, de principales ciudades, víctima de algún hecho delictivo<sup>1/</sup> por semestre móvil según tamaño de ciudad, 2011 – 2012



Nota: Las ciudades según tamaño poblacional comprenden, ciudades de más de 500 mil habitantes (Arequipa y Trujillo); ciudades de 100 mil a 500 mil habitantes (Ayacucho, Cajamarca, Chiclayo, Chimbote, Cusco, Huancayo, Huánuco, Ica, Iquitos, Juliaca, Piura, Pucallpa, Puno, Tacna y Tarapoto); ciudades de 50 mil a menos de 100 mil (Abancay, Huaraz, Moquegua, Pasco, Puerto Maldonado, Tumbes); ciudades de 20 mil a menos de 50 mil (Chachapoyas, Huancavelica y Moyobamba) y Lima Metropolitana (comprende los 49 distritos de las provincias de Lima y Callao).

1/ Hecho delictivo: Es todo hecho que atenta o vulnera los derechos de una persona y conlleva al peligro, daño o riesgo.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI.

Por otro lado Según ENAPRES los encuestados señalan que habían sido víctimas de un hecho pasó de un total nacional de 47% a 39% entre el 2010-2011. Así, aparece la denominada “cifra oscura” o tasa de delitos no denunciados, que se mide a través de la

ENAPRES mostrando que en el 2010, el 18.6% de la población víctima denunció el hecho; sin embargo, para el 2011 la cifra se redujo al 13%.

En resumen, los datos mostrarían que en el periodo analizado la población que fue víctima ha disminuido pero también han disminuido las denuncias a la PNP lo que podría ser interpretado por una presencia de hechos menores o por un aumento de la desconfianza a la institución. De forma totalmente contra intuitiva los datos de la PNP muestran un incremento de las denuncias, lo que estaría confirmando los serios problemas de registro definidos previamente. Si a este gris panorama estadístico se suma el hecho que los datos de la PNP no conversan con los del MP (Ministerio Público) se ingresa en un espacio aún menos evidente. Solo por mencionar un ejemplo, la diferencia de más de 1,500 homicidios en el año 2011 a nivel nacional entre el MP que registró 1,297 mientras que la PNP registró 2,850 no pudo ser explicada por ningún especialista consultado.

Esta deficiencia en la consolidación de la información delictual se replica en el momento de revisar la información presupuestaria. El MININTER adolece de un sistema de costeo comprobado (estructura de costos) y de claridad en el registro presupuestario (pues con los créditos presupuestarios asignados financian diversas actividades de orden público y orden interno que no tienen que ver directamente con la seguridad ciudadana), lo cual no permite analizar a profundidad en qué, cómo, dónde y para qué se gasta, lo que muestra dos problemas claves: Medir la ejecución presupuestaria así como realizar seguimiento a los indicadores de éxito resulta prácticamente imposible.

## **2.2 Caracterización del Modelo de Implementación de la Política de Seguridad Ciudadana**

### **2.2.1 Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana**

El Gobierno de Transición Democrática, liderado por el Presidente Valentín Paniagua formuló el documento “Bases de la reforma policial” (Julio 2001), cuyo propósito fue

estructurar una institución al servicio de la comunidad local, capaz de atender los problemas de un mundo cada vez más globalizado.

Meses después, en octubre de 2001, la administración de Alejandro Toledo constituyó la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional, con una composición amplia y plural, integrada por la Alta Dirección del Ministerio del Interior, el Comando Policial, oficiales generales y superiores provenientes de las ex Fuerzas Policiales y la Sanidad, así como por un representante de suboficiales y personalidades civiles. La principal recomendación del informe final, aprobado en marzo del 2002, fue la creación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana como un espacio multisectorial que oriente las políticas en esta materia y que, a su vez, impulse la formación de comités provinciales y distritales como órganos de participación, supervisión y control ciudadano.

En la misma línea, se logró escalar la política pública en el espacio del Acuerdo Nacional como séptima política de Estado orientada a “la erradicación de la violencia y el fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana, a efectos de garantizar el libre ejercicio de los derechos ciudadanos”(22 de julio de 2002)

Una de las principales acciones para hacer efectiva esa política consistía en promover un sistema nacional de seguridad ciudadana en todas las provincias y distritos del país, presididos por los alcaldes y conformado por representantes de los sectores públicos y de la ciudadanía. Ese nuevo enfoque se materializó en febrero de 2003 con la creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) mediante la Ley N° 27933, que estableció la coordinación interinstitucional en cada uno de los niveles de gobierno, a saber, nacional, regional y local en los ámbitos provincial y distrital. Esta propuesta está en directa relación al proceso de descentralización iniciado por la Administración Toledo, mediante la Ley 27680, que incorpora el capítulo XIV de la descentralización en la constitución en marzo 2002; así mismo con la aprobación de la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley de Demarcación en el mes julio del mismo año.

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) es la instancia responsable de diseñar los grandes lineamientos de la política pública de seguridad ciudadana en el país, mientras que en la base se encuentran los comités distritales. Estos, que son los órganos ejecutivos de las políticas de seguridad ciudadana, son los responsables de realizar el diagnóstico de la seguridad en el ámbito local, así como de diseñar, implementar, supervisar y evaluar el respectivo plan de acción. Entre ambos extremos, se encuentran los comités regionales, que cumplen funciones técnico-normativas, y los comités provinciales, encargados de desarrollar funciones ejecutivas en el ámbito del Cercado de Lima y de articular los esfuerzos de los comités distritales.

El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana - SINASEC se caracteriza por tener una dinámica intersectorial e intergubernamental, cuya presidencia recae, en el caso del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana - CONASEC, en la Presidencia del Consejo de Ministros; en el presidente del Gobierno regional en el caso de los comités regionales y en los alcaldes tratándose de los comités provinciales y distritales. A esta autoridad, se agrega la presencia de los responsables de los diversos sectores del Estado, que implica no solo a la institución encargada de la lucha contra el delito, sino a las demás instituciones relacionadas con la administración de justicia penal (Poder Judicial, Ministerio Público e Instituto Nacional Penitenciario); asimismo, se convoca a las demás instituciones del Estado para coordinar acciones integrales que aborden una perspectiva preventiva o de protección de derechos (Defensoría del Pueblo y sectores Salud, Educación, Mujer y Desarrollo Social) y a la representación de la ciudadanía (juntas vecinales, rondas campesinas y gremios que agrupan a las empresas de seguridad privada).

En la administración Ollanta Humala (2011-2016), la Seguridad Ciudadana es el principal problema de preocupación de la población peruana, expresado en las principales encuestas de opinión. Así lo evidencian, la última encuesta de Pro Ética (2012) reveló que el 61% de los peruanos consideró la delincuencia como el principal problema del país (superando la corrupción 47% y la pobreza 27%). Sin duda estas encuestas son un buen termómetro de la situación pero no entregan la información oficial o más completa sobre el fenómeno.

Sin embargo la información oficial es incompleta y presenta serias deficiencias en su recolección, sistematización y difusión, lo cual impide realizar un diagnóstico certero de la magnitud real del fenómeno delictual. De hecho la falta de información idónea (en términos de calidad, cobertura y oportunidad) y por tanto su uso estratégico y operativo en el diseño, ejecución y el proceso de toma de decisiones.

Frente a la necesidad de abordar el problema de la Seguridad Ciudadana en el año 2011 se incorpora en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional denominado Plan Bicentenario-El Perú Hacia el 2021, aprobado mediante Decreto Supremo 054-2011-PCM, como objetivo fundamental la mejora y previsión de la seguridad ciudadana. Para ello, promueve la modernización del SINASEC, liderado por las autoridades locales y con participación de la ciudadanía, para articular las medidas de prevención y sanción de la violencia y el delito. No obstante los esfuerzos realizados, el SINASEC no ha operado eficazmente en los últimos diez (10) años.

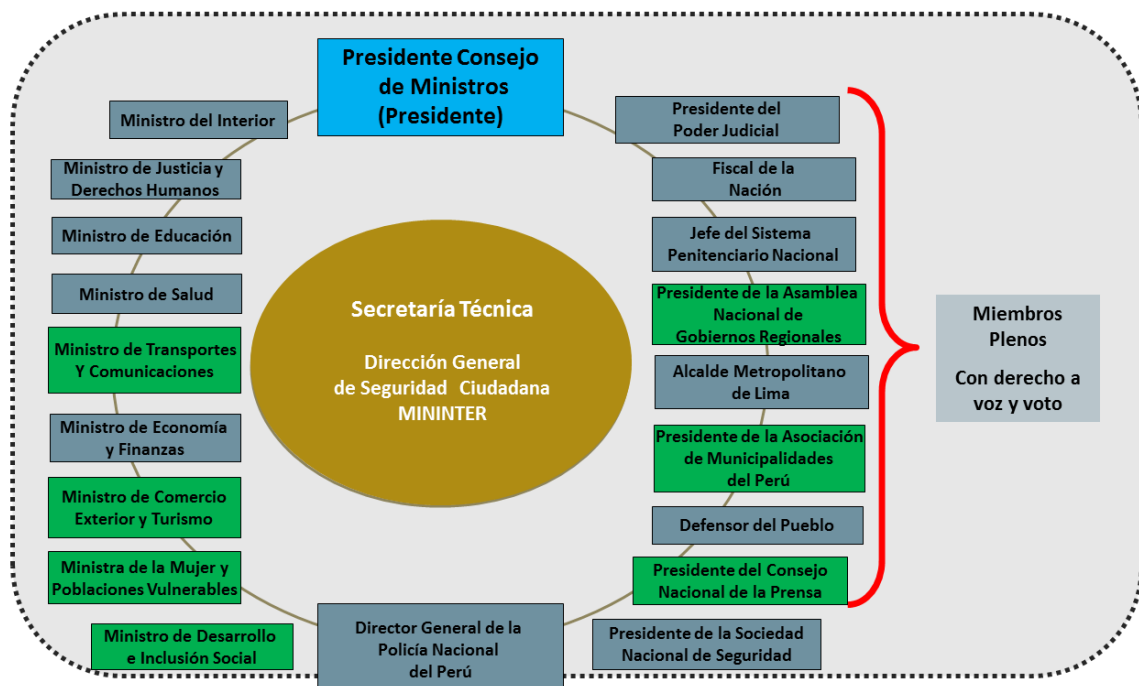
Así mismo, desde el análisis de los escasos resultados de los Planes de Seguridad Ciudadana anuales elaborados desde el año 2004 al 2011, se plantea, en diciembre de 2012, otorgar al SINASEC el carácter de Sistema Funcional en el nivel normativo, en el marco de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, aprobada en diciembre del año 2007, la misma que establece que “los sistemas funcionales son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los organismos constitucionales y los niveles de gobierno”. Esta medida se incorpora en Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, que en el artículo 21° reseña que “el Ministerio del Interior es el ente Rector del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC)”.

En la misma línea, en junio de 2013, se publica la Ley N° 30055 , que modifica la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana en sus artículos 6, 7, 9, acápite f) y 13. Esas modificaciones se realizan en el marco del fortalecimiento del SINASEC como sistema funcional. Entre las modificaciones más sustantivas, se deben mencionar que el



CONASEC está presidido por el Presidente del Consejo de Ministros y la composición de miembros ha sido enriquecida con la inclusión de nuevos actores públicos y privados. Así, el nuevo Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana o CONASEC (2013) está integrado por las siguientes autoridades: El Presidente del Consejo de Ministros, El Ministro del Interior, El Ministro de Justicia, El Ministro de Educación, El Ministro de Salud, El Ministro de Economía y Finanzas, El Ministro de Transportes y Comunicaciones, El Ministro de Comercio Exterior y Turismo, La Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, El Ministro de Desarrollo e Inclusión Social, El Presidente del Poder Judicial, El Fiscal de la Nación, El Defensor del Pueblo, El Presidente de la Asociación de Presidentes Regionales, El Alcalde Metropolitano de Lima, El Presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), El Director General de la Policía Nacional del Perú, El Jefe del Sistema Penitenciario Nacional, El Presidente del Consejo Nacional de la Prensa, El Presidente de la Sociedad Nacional de Seguridad.

### INTEGRANTES DEL CONASEC

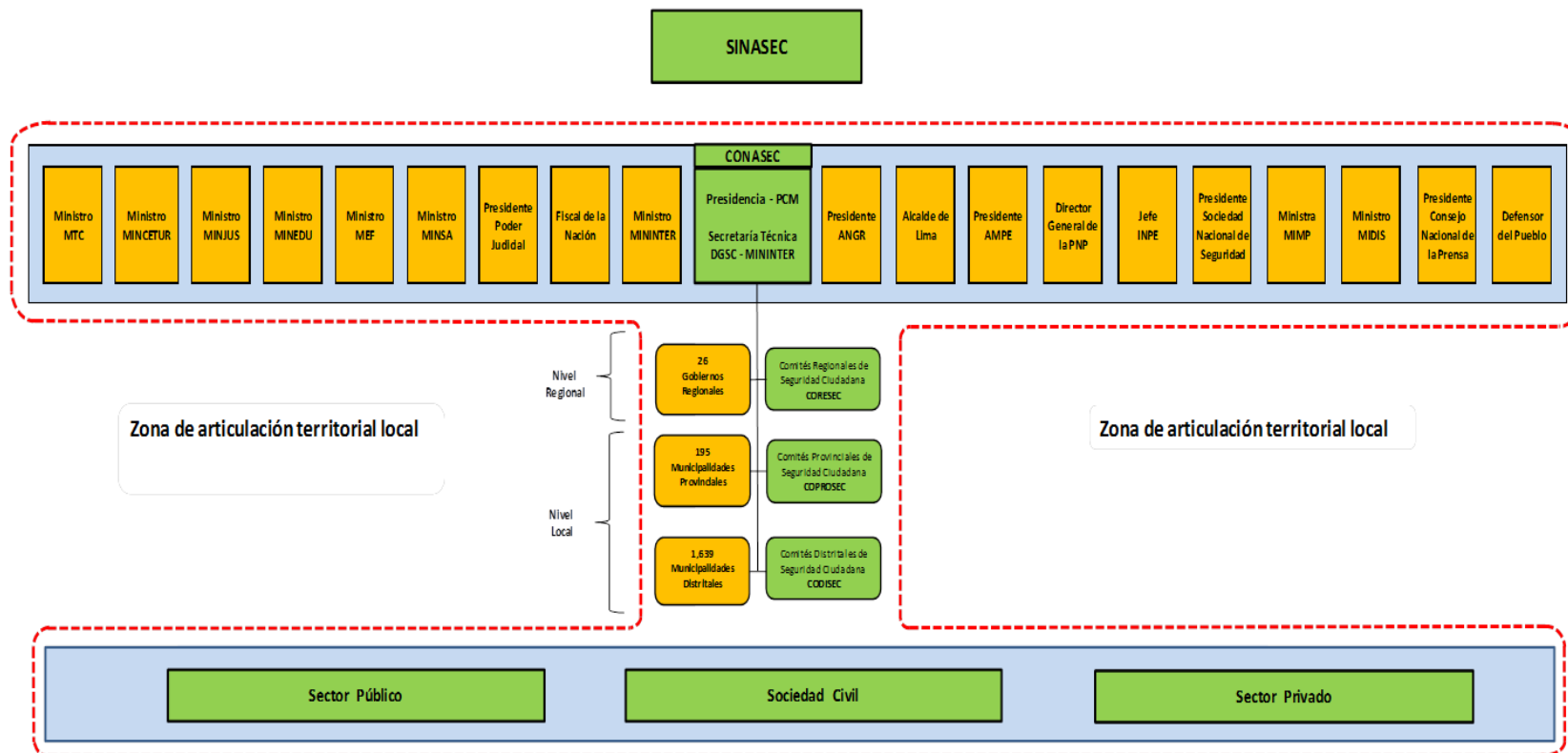


Esta arquitectura institucional se basa en la Ley orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE- 2007), que establece el Poder Ejecutivo el diseño y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales, siendo estas de obligatorio cumplimiento por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno. (i) Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno (II) La política sectorial es el subconjunto de políticas nacionales que afecta una actividad económica y social específica, pública o privada (III) El cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales del Estado es de responsabilidad de autoridades del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

Como sistema funcional, el SINASEC se sustenta en las atribuciones otorgadas por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, respecto a la organización y competencias exclusivas del Poder Ejecutivo, así como de las competencias compartidas con los gobiernos regionales y locales. En ese propósito, se ha creado en el Ministerio del Interior, en tanto ente Rector del SINASEC, la Dirección General de Seguridad Ciudadana (DGSD) como órgano técnico normativo a nivel nacional encargado de programar, dirigir, coordinar y evaluar la formulación, ejecución y supervisión de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana. Esa instancia evaluará el cumplimiento de las políticas y planes nacionales por las entidades competentes de los tres niveles de gobierno, en coordinación con la Policía Nacional y la sociedad civil organizada.

# Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC)

## Sistema Funcional

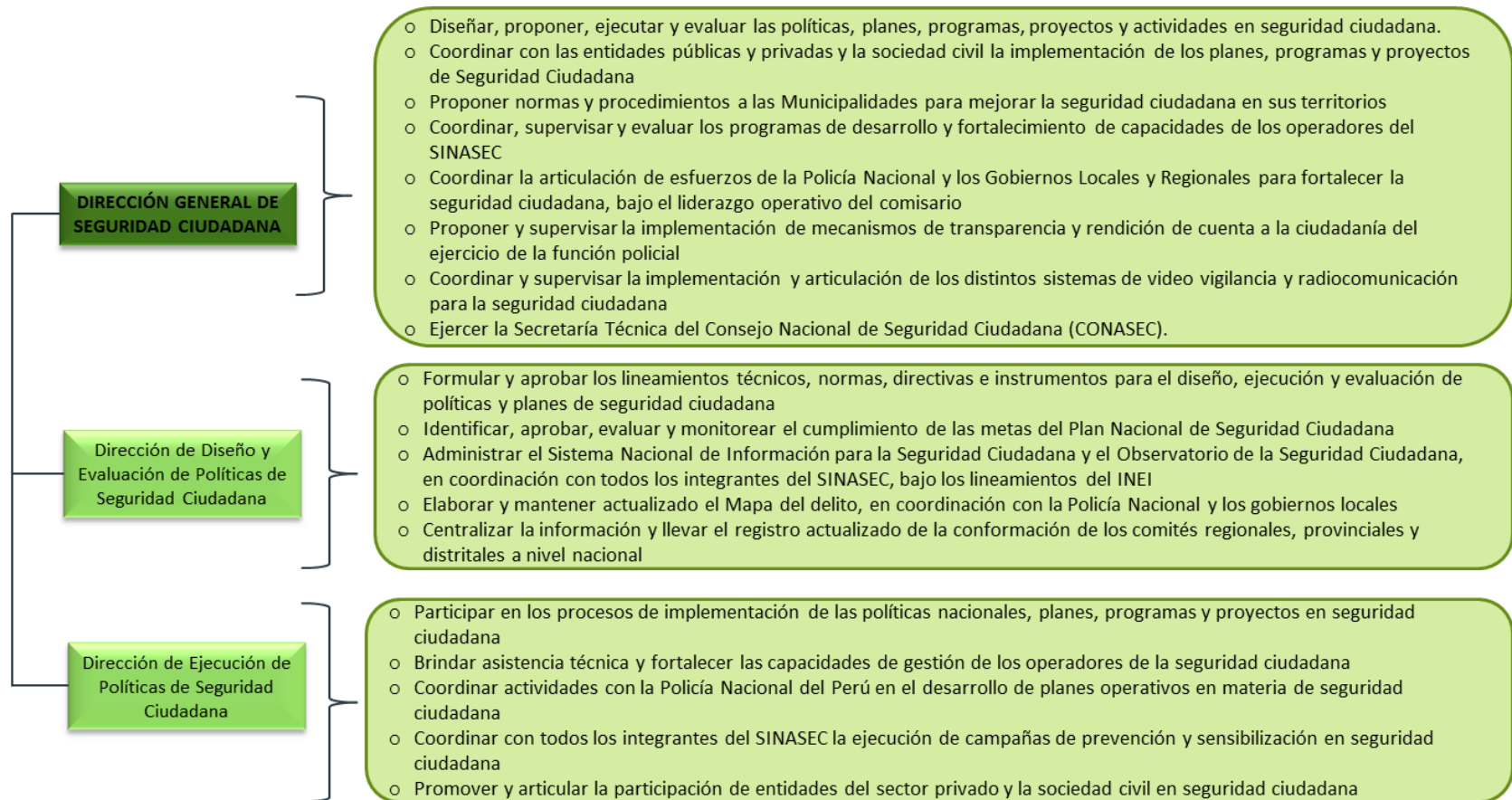


ARTICULACIÓN TERRITORIAL EFECTIVA DE ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS PARA LA CONVIVENCIA PACÍFICA

Fuente: MININTER

La Dirección General de Seguridad Ciudadana (DGSC), se encargará del tema operativo y tendrá bajo su responsabilidad la Dirección de Diseño y Evaluación de Políticas de Seguridad Ciudadana, y realizar el seguimiento y evaluar su cumplimiento en todos los niveles de gobierno. También se crea —y está en proceso de implementación— la Dirección de Ejecución de Políticas de Seguridad Ciudadana como la encargada de la implementación, ejecución y aseguramiento de la operatividad de las políticas, planes, programas y proyectos en materia de seguridad ciudadana. De este modo, la DGSD del Ministerio del Interior concretará la articulación vinculante y efectiva del conjunto de actores público-privados en el territorio para implementar los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018. El Reglamento del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, establecerá los mecanismos y procedimientos para la articulación efectiva en los tres niveles de gobierno, sociedad civil organizada, empresa privada y medios de comunicación.

## Principales Funciones de la Dirección General de Seguridad Ciudadana – MININTER



Fuente: MININTER

Para analizar la arquitectura institucional en los cuales se involucran a Instituciones del Estado y la sociedad, en torno a la política de seguridad ciudadana se adoptan seis (6) ejes transversales: Gobernabilidad, legitimidad, corresponsabilidad, coordinación, gestión del conocimiento y focalización.

- Gobernabilidad, responsabilidad del Estado, a través de decisiones y acciones de sus entidades, el cumplimiento de sus propósitos y aspiraciones de la ciudadanía en el marco de la Constitución Política del Perú, las leyes de la República, con absoluto respeto a los derechos humanos.
- Legitimidad, reconocimiento y aceptación de la autoridad del Estado, sus agentes y representantes, productos del consenso social, la credibilidad y confianza generada por sus acciones
- Corresponsabilidad, Relación que se establece entre los actores intervinientes en el Sistema y que bajo un criterio de responsabilidad compartida contribuyen con la seguridad ciudadana.
- Coordinación, Concertación de medios y esfuerzos para que en cooperación armónica sumar conocimientos y mejorar la toma de decisiones que se traduzcan en acciones que impacten favorablemente las expectativas y necesidades del ciudadano.
- Gestión del conocimiento, Orientada a recolectar y utilizar información que les permita realizar acciones integrales y coordinadas.
- Focalización, Establecer criterios de responsabilidad de cada actor, para generar y consolidar mejores condiciones de seguridad ciudadana.

### **2.2.2 Procedimiento para la formulación y aprobación del Plan de Seguridad Ciudadana:**

#### **a. Formulación**

Los Presidentes de los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana, convocan a los miembros y representantes del Comité y al Secretario Técnico, para solicitar los datos e información necesaria en la elaboración de sus respectivos Planes

de Seguridad Ciudadana, conforme a lo establecido en la Guía Metodológica del Diagnostico Participativo y Planes de Seguridad Ciudadana aprobado por el CONASEC, vigente.

Luego, los Presidentes de los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana, remitirán el Plan de Seguridad Ciudadana de su Distrito al Presidente del Comité Provincial para ser considerado en la formulación del Plan integral Provincial y éstos a su vez lo remitirán al Presidente del Comité Regional correspondiente.

#### **b. Aprobación de los planes**

Formulado el Proyecto del Plan de Seguridad Ciudadana por la respectiva Secretaría Técnica, en reunión del Comité se pondrá en consideración de los miembros y representantes que han sido nombrados con la respectiva Resolución, debiendo ser aprobado buscando el consenso de los integrantes.

Por otro lado, los Planes formulados por los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana se remiten a sus respectivos Comités Provinciales en un plazo de 15 días hábiles desde su aprobación, teniendo como plazo máximo el 31 de marzo. De la misma manera los Planes formulados por los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana se remiten a su respectivo Comité Regional de Seguridad Ciudadana en un plazo de 15 días hábiles desde su aprobación, teniendo como plazo máximo el 30 de abril.

Finalmente, los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana remiten su Plan de Seguridad Ciudadana a la Secretaría Técnica del CONASEC en un plazo de 15 días hábiles desde su aprobación, teniendo como plazo máximo el 31 de mayo. Asimismo, dan cuenta a la Secretaría Técnica del CONASEC de los planes remitidos por los diferentes Comités Provinciales a nivel nacional, debiendo informar éstos de la recepción de los planes formulados por los Comités Distritales que forman parte de su jurisdicción. (2008: 69)

### 2.2.3 Los subsistemas de Seguridad Ciudadana

El Sistema de Seguridad Ciudadana se encuentra integrado por los tres (3) subsistemas social, estatal y criminal cuya interacción evidencia la relación y el impacto de los elementos que afectan la seguridad ciudadana, lo cual es condicionado por el entorno y el medio ambiente.

- a. **El Subsistema Social**, se define como el conjunto de actores y factores sociales que interactúan entre sí, a través de relaciones mediadas por intereses. Estas interacciones buscan evitar el conflicto y garantizar la subsistencia ciudadana de los individuos en un medio, manteniendo su organización y armonía.

Los actores e instituciones entre los cuales se plantean interacciones, articulaciones o corresponsabilidad para formular soluciones y generar oportunidades para desarrollar estrategias conjuntas, articuladas y focalizadas, son los siguientes:

- Presidencia de la República, Ministerios y departamentos administrativos, encargados de dirigir y gerenciar la política pública en materia de seguridad ciudadana.
- Gobiernos Regionales y alcaldías, encargadas de dirección y gerenciamiento de la seguridad en lo regional y local.
- Corporaciones públicas, como organismos colegiados que ejercen representación de la ciudadanía en una jurisdicción.
- Organismos de control, encargados de velar por el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos
- Rama judicial, Suprema Corte, sistema judicial y la Fiscalía de la Nación, responsables de la ejecución de normas y la administración de justicia

- b. **El Subsistema Estatal**, corresponde al conjunto de instituciones, políticas, legislaciones y tratados internacionales que, articulados por la acción del Estado, interactúan para producir una situación social libre de riesgos y conflictos violentos. La acción del Subsistema Estatal se concreta especial, aunque no exclusivamente, en la Policía Nacional



Los actores mediante los cuales el Subsistema Estatal del SC plantea interacciones, articulaciones o corresponsabilidad entre:

- Presidencia de la República, Consejo de Ministros, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y departamentos administrativos, encargados de dirección y gerenciamiento de la seguridad ciudadana
- Gobiernos Regionales y alcaldías, responsables de la dirección y gerenciamiento de la seguridad y convivencia ciudadana en lo regional y local
- Rama judicial: Corte Suprema y Fiscalía de la Nación, actores fundamentales en el sistema penal que permiten dinamizar la seguridad ciudadana.
- Policía Nacional, municipios, con el que se promueve la participación e integración de las autoridades locales y la gestión territorial para apoyar los procesos de seguridad y convivencia.
- INTERPOL, EUROPOL y AMERIPOL, organizaciones de policía de carácter internacional que definen estándares de actuación y prioridades misionales de estos cuerpos, permitiendo además expandir y articular las estrategias contra la criminalidad y la prevención de hechos que impactan la tranquilidad y seguridad de los ciudadanos.
- Corporaciones públicas, como organismos colegiados que ejercen representación de la ciudadanía en una jurisdicción.
- Cuerpos de apoyo a la tarea de seguridad, como los bomberos, Defensa Civil, Cruz Roja, los cuales constituyen oportunidades de movilización de esfuerzos, tanto interinstitucionales como comunitarios y sociales.
- Organismos de control, encargados de velar por el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.

- c. **El Subsistema Criminal**, se encuentra conformado por estructuras criminales, entendido como “atractor negativo del sistema” delincuencia organizada y delincuencia común, que amenazan e impactan la seguridad ciudadana por la comisión de delitos y contravenciones, con el objetivo de fortalecer su economía criminal y/o generar control social y territorial, afectando a los subsistemas Social y Estatal.

La Ley N° 29807 se crea el Consejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC), encargado de planificar, articular, supervisar y dar seguimiento a la política criminal del Estado. Dicho Consejo está adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos;

Que, la política criminal se configura como el conjunto de medidas de las que se vale el Estado para enfrentar la criminalidad (delito – delincuente) y la criminalización (pena y función re-socializadora), buscando su prevención, represión y control;

Se requiere de una articulación desde diferentes perspectivas de las corporaciones públicas que incluya a ministerios , corporaciones públicas, rama judicial, consejos (Consejo Nacional de Política Criminal, Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana)

#### **2.2.4 Elementos que determinan la dinámica de los tres subsistemas.**

Se identifican de forma complementaria el Entorno y el ambiente.

- Entorno, escenario en el que se desenvuelve la coordinación de los subsistemas social y estatal, en referencia a los ámbitos de coordinación, relación y corresponsabilidad
- Ambiente, eje de articulación geográfico, cultural y geopolítico en el que se moviliza el sistema para garantizar su funcionamiento.

El Sistema de Seguridad Ciudadana se soporta y fortalece en dos ejes: Gobernabilidad, entendido como el reconocimiento y aceptación de la autoridad del Estado y el eje de Legitimidad por la capacidad del Estado para gobernar y generar condiciones de seguridad ciudadana, necesarias para el ejercicio de la autoridad.

El Sistema de Seguridad Ciudadana debe permitir al Estado orientar acciones pertinentes para garantizar la protección de los individuos, las comunidades y las instituciones democráticas frente a desafíos internos y externos que los afectan, vinculando los gobiernos nacional, regional y local, así como una visión amplia de la seguridad para enfrentar las raíces que causan dichos fenómenos de violencia y criminalidad.

La seguridad ciudadana no es solo una política de un determinado gobierno, sino, una política de Estado, no es un problema que merezca solo una solución policial de corto plazo, sino que supone un proceso de mediano y largo plazo, con la complejidad que ello supone que requiere el monitoreo y evaluación permanente en un proceso de gestión por resultados bajo un enfoque multidimensional,

La construcción de un nuevo Sistema de Seguridad Ciudadana, contribuye al desarrollo de un concepto moderno de seguridad pública que contempla todo el ámbito de la criminalidad y conflictividad que amenaza la seguridad. Su construcción se soporta en un enfoque sistémico, que permita la identificación de los siguientes aspectos para cada subsistema

## **CAPITULO III**

### **LOS ACTORES DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA**

#### **3. Actores institucionales que brindan Servicios esenciales**

La implementación de la política de Seguridad Ciudadana compromete una Red de actores interinstitucionales en cuatro (4) áreas de acción de acuerdo a los servicios específicos que brindan cada uno de ellos.

- **Prevención** de la violencia y delito ( Social y Situacional)
- **Control** y persecución del delito (judicial y cumplimiento de sanciones)
- **Rehabilitación** y reinserción social (y rehabilitación para los victimarios)
- **Atención a víctimas** ( restauración para víctimas de la violencia)
- **Modernización** (implica la profesionalización del cuerpo policial y el fortalecimiento institucional del MINITER y entidades públicas participantes)

Estas áreas promueven el reconocimiento y aceptación de la autoridad del Estado y el eje de Legitimidad por la capacidad del Estado para gobernar y generar condiciones de seguridad ciudadana, necesarias para el ejercicio de la autoridad. Esta lógica permite al Estado orientar acciones pertinentes para garantizar la protección de los individuos, las comunidades y las instituciones democráticas frente a desafíos internos y externos que los afectan, vinculando los gobiernos nacional, regional y local, así como una visión amplia de la seguridad para enfrentar las raíces que causan dichos fenómenos de violencia y criminalidad.

La seguridad ciudadana como política de Estado, no es un problema que merezca solo una solución policial de corto plazo, sino que supone un proceso de mediano y largo plazo, con la complejidad que ello supone que requiere el monitoreo y evaluación permanente en un proceso de gestión por resultados.

## Actores Institucionales que brindan Servicios Esenciales

Prevención de la violencia y el delito	Control y persecución del delito	Rehabilitación y reinserción social	Atención a víctimas
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Policía Nacional</b> (especialmente la Dirección Ejecutiva de Seguridad Ciudadana y las comisarías)</li> <li>- <b>Municipalidades</b> (incluyendo serenazgo)</li> <li>- <b>Ministerio Público</b> (labor fiscal en prevención del delito y los programas-jornadas de acercamiento a la población Jóvenes Líderes hacia un Futuro Mejor, Fiscales Escolares y Fiscales Escolares Ambientales, y Padres Construyendo Hijos de Éxito)</li> <li>- <b>Ministerios: Mujer y Poblaciones Vulnerables</b> (que incluyen Consejos Consultivos de Niñas, Niños y Adolescentes), <b>Educación, Salud, Desarrollo e Inclusión Social, Trabajo y Promoción del Empleo, Transportes y Comunicaciones</b></li> <li>- <b>Juntas vecinales</b></li> <li>- <b>Rondas campesinas</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Policía Nacional</b></li> <li>- <b>Ministerio Público</b></li> <li>- <b>Poder Judicial</b></li> <li>- <b>Unidad de Inteligencia Financiera de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP</b></li> <li>- <b>Ministerio de Justicia y Derechos Humanos</b> (Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Instituto Nacional Penitenciario</b></li> <li>- <b>Municipalidades</b> (como unidades receptoras para la ejecución de las penas limitativas de derechos)</li> <li>- <b>Centros Juveniles del Poder Judicial</b> (Tratándose de adolescentes infractores de la ley penal)</li> <li>- <b>Iglesias</b> (especialmente los agentes pastorales)</li> <li>- <b>Sociedad civil</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Ministerio Público</b> (Programa de protección y asistencia a Víctimas y Testigos)</li> <li>- <b>Municipalidades</b> (especialmente las defensorías municipales de los niños y adolescentes)</li> <li>- <b>Ministerio de Justicia y Derechos Humanos</b> (Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia)</li> <li>- <b>Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables</b> (especialmente los Centros de Emergencia Mujer y la Dirección de Investigación Tutelar)</li> <li>- <b>Ministerio de Salud</b></li> <li>- <b>Colegios profesionales</b></li> </ul>

**Fuente:** Ministerio del Interior, 2013.

### **3.1 Actores institucionales que brindan Servicios de apoyo**

Los servicios de apoyo están relacionados a la Gestión de la política pública y sus instrumentos de evaluación con indicadores de eficiencia, eficacia, economía y calidad

Estos servicios permiten el gerenciamiento y efectividad de la política en una entidad marcada por la fragilidad institucional.

## Actores Institucionales que brindan Servicios de Apoyo

### Formulación y gestión de la política pública

- Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana
- Consejo Nacional de Política Criminal
- Grupo de trabajo multisectorial de coordinación para el combate contra la corrupción y el crimen organizado
- Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal
- Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas, DEVIDA
- Grupo de trabajo multisectorial permanente contra la trata de personas
- Comisión Multisectorial de Alto Nivel del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015
- Comisión Multisectorial encargada de la implementación del Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2012-2021
- Dirección de Investigación tutelar - MIMP
- Consejos Consultivos de Niñas, Niños y Adolescentes
- Congreso de la República

### Evaluación y supervisión de la implementación de la política pública

- Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana
- Consejo Nacional de Política Criminal
- Grupo de trabajo multisectorial de coordinación para el combate contra la corrupción y el crimen organizado
- Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal
- Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas, DEVIDA
- Grupo de trabajo multisectorial permanente contra la trata de personas
- Comisión Multisectorial de Alto Nivel del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015
- Comisión Multisectorial encargada de la implementación del Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2012-2021
- Congreso de la República
- Ministerio del Interior
- Ministerio de Economía y Finanzas (mediante la Dirección General de Presupuesto Público, que evalúa el diseño y ejecución de los programas de presupuesto por resultado)
- Sistema Nacional de Control
- Consejo Nacional de la Magistratura
- Órganos disciplinarios y de asuntos internos de las instituciones de seguridad y justicia
- Policía Nacional
- Ministerio Público
- Poder Judicial
- Fuero Militar Policial
- Defensoría del Pueblo
- Medios de comunicación social
- Organizaciones de la sociedad civil

**Fuente:** Ministerio del Interior, 2013.

### **3.2 La acción Territorial de los actores del Comité de Seguridad Ciudadana**

La interacción territorial de los cuatro actores que participan en el Comité de Seguridad Ciudadana de una determinada jurisdicción: (i) la PNP a través de sus comisarias, (ii) los Gobiernos locales a través de sus serenazgos, (iii) la Ciudadanía a través de las Juntas Vecinales y Organizaciones de Barrio y por último la (iv) Seguridad Privada a través de los servicios que prestan las Empresas de seguridad.

Los roles que le competen a cada actor están establecidos por el SINASEC dependiendo del ámbito jurisdiccional; así, a nivel Nacional en el CONASEC, a nivel Regional en el CORESEC, a nivel Provincial COPROSEC y a nivel Distrital en el CODISEC. Siendo la autoridad política quien lo preside y dirige, apoyándose en el ámbito estratégico y táctico en la entidad especializada en seguridad ciudadana, que está constituida por el Ministerio del Interior – Policía Nacional del Perú y sus diferentes instancias según el ámbito nacional. (DIRTEPOLES, Comisarías, etc.), dirigiendo y organizando a los otros actores públicos y privados para efectuar el control territorial de la circunscripción, tomando en cuenta el mapa del delito correspondiente.

Los medios de intervención para el control territorial, se caracterizan en las siguientes áreas: prevención, disuasión, control y lucha contra la delincuencia. A través del patrullaje en sus distintas modalidades: Patrullaje realizado por la policía (a pie, en moto, en patrullero, etc.); Patrullaje Integrado, el realizado por la policía y el Serenazgo de manera coordinada; Patrullaje realizado por el Serenazgo; Acción Vecinal, que son las coordinaciones realizadas por los vecinos en el ámbito del Comité de Seguridad Ciudadana; Seguridad Privada de Entidades Públicas y Privadas en la jurisdicción y Servicios de Guardianía particular. La organización, establecimiento de los protocolos de intervención, el sistema de coordinación y comunicación deben ser establecidos en el Plan de Seguridad Ciudadana de la jurisdicción.

En el siguiente Mapa de Actores se analizan las relaciones de los principales actores tales como la Policía Nacional del Perú, los gobiernos regionales y locales y la ciudadanía organizada, a través de juntas vecinales u otros mecanismos de organización.



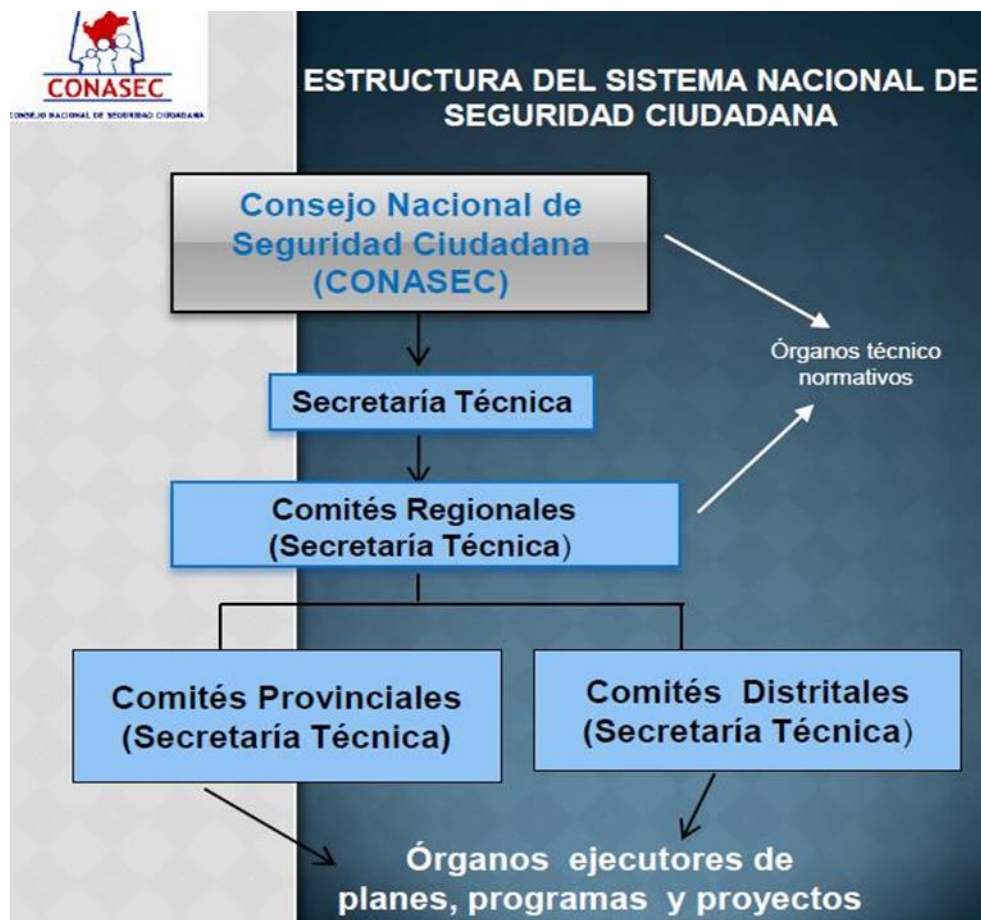
**Tabla N .Mapa de actores del Comité de Seguridad Ciudadana**

<b>Actor</b>	<b>Rol</b>	<b>Recursos que aporta</b>	<b>Productos del PP</b>
MININTER - PNP	Dirige y ejecuta la política de orden interno, orden público y seguridad ciudadana.	Policías Vehículos Medios de comunicación	Patrullaje Operativos
CONASEC	Planifica y organiza a la población, y a las entidades públicas y privadas en la prevención del delito.	Formula planes Organiza a los Comités de Seguridad Ciudadana a nivel central, regional y local.	Comunidad Organizada
Gobiernos Regionales y Locales	Colaboran con la policía en el control territorial.	Serenos Vehículos Cámaras Iluminación y recuperación de espacios públicos	Patrullaje Patrullaje Integrado
Población	Participa mediante las Juntas Vecinales y en los CODISEC como colaboradores en la lucha contra la inseguridad ciudadana.	Información Tiempo de participación	Comunidad Organizada
Organizaciones Públicas y Privadas	Participan en la prevención de los hechos delictivos.	Presencia del Estado Seguridad Privada	Comunidad Organizada

Junto a esto, el ámbito de coordinación ideal es la colaboración entre los tres actores. Este generaría un flujo de información a ser analizada por los efectivos de la PNP para tomar las acciones adecuadas en coordinación con el serenazgo (unidad de seguridad ciudadana de los gobiernos regionales y locales). Otro caso de coordinación es el patrullaje integrado, el cual se realiza con los vehículos del serenazgo y efectivos policiales.

Finalmente, la coordinación entre la PNP y la comunidad se manifiesta en las Juntas Vecinales, que fomentan la comunicación con los efectivos de las oficinas de participación ciudadana (OPC). Estos reciben denuncias de actividades sospechosas o la ocurrencia de delitos y la comunidad desarrollan su capacidad de auto respuesta frente a la delincuencia.

Desde la óptica del modelo implementado es posible entender al Sistema de Seguridad Ciudadana bajo una mirada de dirección y bajo otra de coordinación. La dirección del sistema se da a través de espacios técnicos a todo nivel de gobierno como se muestra en el siguiente gráfico:



Fuente: SINASEC [www.conasec.mininter.gob.pe]

Junto a estas relaciones, es necesario mostrar el conjunto de actores que rodean tanto el diseño, implementación y puesta en marcha de la política de Seguridad Ciudadana. Según la Directiva N° 01-2007-IN/0101.01 indica que los planes aprobados en los CODISEC, deben ser remitidos a sus respectivos COPROSEC, estos a su vez a sus CORESEC y estos últimos al CONASEC.

### 3.3 La Coordinación interinstitucional

La coordinación institucional en la política de Seguridad Ciudadana es un elemento trascendental pues, la naturaleza del problema de inseguridad es multicausal y requiere respuestas integrales con la participación de diversos actores

En un modelo óptimo, los actores involucrados en la política de Seguridad Ciudadana confluyen en esquemas participativos y en trabajo coordinado; sin embargo, corresponde analizar en el campo la calidad de dichas relaciones y la luz de los resultados en un desafío operativo, gerencial y político..

### **3.4 Modernización de policía y su relación con la comunidad**

Se requiere una mayor profesionalización policial por funciones, centrando los esfuerzos en las funciones principales de la policía: control y prevención del delito. Para ello es necesario repensar labores de tipo asistencial, administrativo y en muchos países se debe focalizar el accionar policial en aquellas problemáticas propias de las instituciones policiales referidas a la prevención y control del delito. Así, tendrían que redefinirse múltiples labores que ahora desenfoca la escasa capacidad institucional para prevenir y controlar el delito.

Junto con lo anterior también es necesario mejorar los sistemas de formación y capacitación policial, no sólo de formación inicial, sino también la capacitación permanente y la actualización en conocimientos, especialmente en tecnologías y técnicas de investigación criminal. Pero esto también incluye la formación bajo los principios democráticos y de la seguridad ciudadana, es decir, enfatizando que la seguridad ya no es sólo responsabilidad de la policía y que para ello la institución y sus miembros deben establecer relaciones de colaboración con otras instituciones, como el sistema judicial y penitenciario, y desarrollar una nueva relación con la ciudadanía. Esta nueva relación con la ciudadanía implica recurrir a modelos como la policía comunitaria, preventiva y de orientación a la solución de problemas. Una herramienta básica en la formación policial que debe incorporar estos marcos de entendimiento de la labor policial son los códigos deontológicos. En sus valores y principios que orientan la actividad policial, debe destacarse la calidad de servidores públicos de policías al servicio de los ciudadanos. Esta asociación con la comunidad es requisito

fundamental para ampliar los objetivos policiales a reducir el miedo al delito y mejorar las relaciones sociales y el orden social. La especialización en determinadas materias y formación continua deben fortalecerse para disminuir las posibilidades de error en las relaciones con la ciudadanía y en el autocontrol frente al abuso de poder.

Sin embargo, para que la institución policial establezca buenas relaciones con la comunidad es necesario también que se fortalezcan los vínculos de los agentes con la propia institución policial, desde una perspectiva doctrinaria y dignificando el trato entre superiores y subordinados. Al respecto es necesario definir un sistema de inspección y defensoría transparente que elimine la discrecionalidad en procesos disciplinarios.

Desde el año 2012 se ha iniciado la Modernización del Ministerio del Interior y la Policía Nacional mediante los siguientes instrumentos normativos:

Ley N° 27658 Ley Marco de Modernización de Gestión del Estado y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 030 – 2002 – PCM. Declara al estado Peruano en proceso de modernización para mejorar niveles de eficiencia de la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano, priorizando optimizando el uso de los recursos.

El Decreto Legislativo 1148 publicado el 11 de Diciembre del 2012, contiene la Ley de la Policía del Perú, como un nuevo modelo de desarrollo organizacional y de gestión operativa y administrativa de la PNP, con asignación de responsabilidades y que revalorice la función policial sobre la base de los criterios de calidad e integralidad de los servicios policiales, que garanticen su acercamiento a la ciudadanía, presencia territorial urbana y rural y uso de tecnologías para brindar servicios policiales de excelencia.

La Policía Nacional del Perú forma parte del Sector Interior y se sujeta a los lineamientos técnicos y a las políticas nacionales y sectoriales aprobadas por el Sector Interior. Coordina con el Ministro del Interior, el desarrollo de sus funciones para viabilizar la implementación y ejecución de la política sectorial, planeamiento estratégico, educación y doctrina, así como la ejecución de políticas para garantizar, mantener y restablecer el Orden Interno.

El Decreto Legislativo N° 1135 del 09 de diciembre del 2012 que contiene la ley de Organización y funciones que establece el ámbito de competencia del Ministerio del Interior y regula su estructura orgánica básica, naturaleza jurídica y funciones (Ver Anexo 5 Principales énfasis de la reforma normativa.)

## **CAPITULO IV:**

### **FACTORES FACILITADORES Y OBSTACULIZADORES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA**

#### **4.1 Factores facilitadores en la implementación de la política de Seguridad Ciudadana**

Los factores facilitadores constituyen los elementos necesarios e imprescindibles para el logro DE las metas establecidas en los planes de seguridad ciudadana: (i) el liderazgo político, (ii) los recursos, (iii) el compromiso y (iv) la institucionalización (v) integralidad de la intervención, la concurrencia de esos elementos permitirá mejorar los niveles de seguridad ciudadana como garantía del desarrollo económico y social de los ciudadanos, la sociedad y el país.

##### **(i)Liderazgo político**

El liderazgo implica la conducción de la política de seguridad ciudadana y la participación activa de las principales autoridades en los distintos niveles de gobierno. El Presidente de la República, los congresistas y los titulares de los otros poderes del Estado y de los organismos constitucionales autónomos impulsarán iniciativas vinculadas a sus áreas de competencias; y los presidentes regionales y los alcaldes, como máximas autoridades locales electas democráticamente, coordinarán los esfuerzos públicos y privados en sus territorios para hacer frente a los desafíos de la inseguridad, la violencia y el delito.

##### **(ii)Recursos**

Los recursos son necesarios para garantizar la implementación de la política, tanto los económicos, logísticos y tecnológicos, como los humanos. Por ello, las entidades de la

administración pública deberán considerar, en sus respectivos presupuestos y planes operativos institucionales, los medios pertinentes para la ejecución de las acciones de seguridad ciudadana en el ámbito de su competencia. Esos medios y acciones deberán alinearse al Plan y a la gestión de coaliciones con otras instituciones públicas y privadas, a efectos de evitar duplicidad de gastos.

La adopción de la metodología del presupuesto por resultados multisectorial- PPR exige que las entidades identifiquen acciones efectivas para la reducción de la inseguridad ciudadana. También exige que se mida el avance con indicadores de desempeño y que se dé cuenta a la población de los logros de sus intervenciones, lo cual implica una optimización de la asignación de los recursos presupuestales, lo que pasa por impedir la asignación arbitraria de recursos y el uso ineficiente.

### **(iii)Compromiso**

Todas las organizaciones públicas y privadas, así como la sociedad en su conjunto, deben asumir el compromiso de apoyar y participar activamente en el desarrollo de las acciones y los objetivos estratégicos para concretar las metas establecidas. Para ello, son necesarias la concertación y la articulación de los diversos actores, a fin de lograr que el tema de la seguridad ciudadana sea aceptado como una responsabilidad compartida.

#### **(iv) Institucionalización**

La ejecución, el monitoreo, la evaluación y la actualización de la política requiere de su institucionalización. En ese sentido, es importante reconocer y otorgar el carácter funcional al Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), la actuación intersectorial e intergubernamental, y la creación de la Dirección General de Seguridad Ciudadana en el Ministerio del Interior, que —como ha sido dicho ya— es el ente rector. Cada actor, por su parte, deberá alinear sus planes institucionales a los objetivos estratégicos y las metas del Plan.

#### **(v) Integralidad de la intervención**

En cuanto a recomendaciones de estudios de expertos y organizaciones para mejorar la seguridad Con base en ellos, del diagnóstico inicialmente presentado, se procede a identificar áreas de trabajo que se deben abordar para adoptar un enfoque verdaderamente integral y coherente. Estas áreas son: prevención de la violencia con énfasis en oportunidades para los jóvenes y programas educativos, mejoramiento de la administración de Justicia y lucha contra la impunidad, profundización de la modernización policial, política municipal de seguridad y prevención de la violencia, enfoque de género en seguridad ciudadana.

### **4.2 Factores obstaculizadores en la implementación de la política de Seguridad Ciudadana**

En los últimos años una serie de fenómenos sociales, económicos, institucionales y culturales han profundizado los niveles de inseguridad subjetiva y objetiva, presentándose como un problema tema multidimensional y multi causal expresado por:

- La inequidad en la distribución de la riqueza ha generado exclusión y diversas formas de marginación y vulnerabilidad.



- El abandono del tema de la seguridad por parte del Estado se ha traducido en el desigual acceso a la seguridad de los sectores de menores ingresos y la alarmante proliferación y sin suficientes controles de los servicios de seguridad privada
- La transnacionalización del delito o el crimen organizado internacionalmente.
- La impunidad que ha acompañado a los grandes y pequeños escándalos de corrupción en la función pública.
- El consumo de drogas lícitas (alcohol) e ilícitas (fundamentalmente crack, marihuana y cocaína) cuyos efectos nocivos para la sociedad se potencian mediante el microtráfico.
- La ausencia de planificación de nuestras ciudades que se traduce en deterioro y abandono de los espacios públicos y la segregación urbana.

Si bien no existe una condición necesaria o suficiente para explicar la violencia y el delito, que genera inseguridad ciudadana, sí se pueden identificar factores obstaculizadores en el proceso de implementación de la política de Seguridad Ciudadana, que aumentan el riesgo o agravan la vulnerabilidad de la sociedad peruana:

#### **a. La Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC)**

Ha definido un grupo de factores de riesgo social que propician comportamientos delictivos que son los siguientes; (i) los escasos espacios públicos seguros como lugares de encuentro ciudadano; (ii) la débil participación de los ciudadanos, (iii) la sociedad civil, (iv) el sector privado y los medios de comunicación social en la seguridad ciudadana; (v) la baja calidad y cobertura del servicio policial; (vi) la deficiente calidad y acceso a los servicios de justicia; y, (vii) en general, la débil institucionalidad del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC).

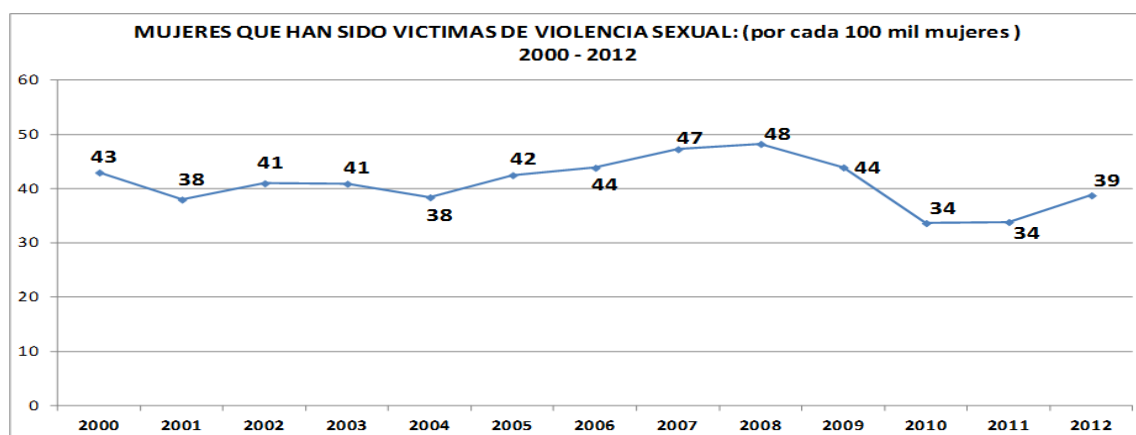
#### **b. Riesgo social que propician comportamientos delictivos**

Entre los primeros factores de riesgo social:

### Violencia Contra la Mujer:

Las Encuestas Demográficas y de Salud Familiar (ENDES), que aplica el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), dan cuenta de que, entre los años 2000 y 2011, el 40 % de las mujeres entre 15 y 49 años de edad alguna vez habrían sufrido violencia física y sexual por parte de su esposo o compañero en alguna oportunidad. Ese porcentaje de violencia familiar contra las mujeres, así como la ejercida contra los niños y los ancianos en nuestro país, son superiores al promedio latinoamericano. En efecto, el Latino barómetro coloca al Perú como el octavo país con mayor violencia familiar contra esos grupos vulnerables entre 18 países de la región. En el 93% de casos de agresión sexual, las víctimas son mujeres. La evolución de las agresiones sexuales en la década del 2000 ha sido ascendente. En efecto, mientras que la tasa de denuncias por violaciones a la libertad sexual por cada 100 mil mujeres fue de 40 en el primer quinquenio (2000-2004), durante el siguiente (2005-2009) se elevó a 45, mientras que en los últimos tres años (2010, 2011 y 2012) la tasa promedio disminuyó a 36, lo que representa un decremento de 14%.

**Tabla 3: Mujeres que han sido víctimas de violencia sexual por cada 100 mil habitantes 2000-2012**



Fuente: PNP-MININTER

## **El costo social del abuso en el consumo de drogas**

Está vinculado a hechos de violencia doméstica y a hechos delictivos causados por el efecto y por la necesidad del adicto de procurarse drogas. En el mismo sentido, Masías (Directora Ejecutiva de DEVIDA) sostiene que existen tres formas de violencia que se derivan de las drogas. La primera es la psicofarmacológica, ocasionada por las alteraciones emocionales y cognitivas que produce el consumo, y que puede llevar al ejercicio de la violencia contra otras personas o contra el propio consumidor; en este último caso, el de la violencia auto-infligida, el daño se puede traducir no solo en lesiones, sino también en accidentes por sobredosis, intoxicación aguda e, incluso, suicidio. La segunda forma es la económico-compulsiva, que lleva al consumidor a asumir comportamientos delictivos para financiar su consumo. Por último, tercera forma de violencia es aquella vinculada al tráfico ilícito y al ejercicio de la fuerza que este conlleva para hacer valer los acuerdos o para proteger y ampliar mercados. Los estudios epidemiológicos realizados por la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) miden la prevalencia del consumo de drogas, es decir, el porcentaje de personas que declaran haber usado una sustancia en un período determinado. Tomando como base la prevalencia del último año, los resultados de la encuesta aplicada el 2010 dan cuenta de que un poco más de 180 mil peruanos entre los 12 y los 65 años habrían consumido drogas ilegales (1.5 %), siendo la marihuana la droga que registró la prevalencia más alta (1 %), seguida de la pasta básica (0.5 %) y la cocaína (0.4 %). Esta prevalencia de consumo significó un aumento del 50 % con relación a la del 2006. Lima metropolitana es la región que presenta mayor consumo de drogas ilegales (2.1 %); no obstante, el consumo también es alto en la selva (1.8 %), siendo incluso superior a la capital en los casos de marihuana (1.4 % frente a 1.3 %) y pasta básica (0.8 % frente a 0.7 %).

### **c. Espacios públicos inseguros**

Existen insuficientes proyectos de renovación y recuperación urbana de espacios públicos para el disfrute de los ciudadanos, los escasos planes integrados entre la Policía y los serenazgos para la vigilancia y el patrullaje de las calles que se expresa en limitadas acciones de control y fiscalización de los mercados ilícitos, y baja cultura de seguridad vial.

Los muertos y heridos en accidentes de tránsito en el país se incrementaron de manera importante en la última década. En efecto, entre los años 2000 y 2011, pasaron de 127 por 100 mil habitantes a 178, lo que representó un incremento del 40.2 %. Más de las dos terceras partes de los accidentes de tránsito (68 %) se produjeron por causas directamente atribuibles a los conductores, como el exceso de velocidad, su imprudencia o ebriedad.

#### **d. Sociedad Civil escasamente comprometida**

La sociedad civil organizada, el sector privado y los medios de comunicación tienen escaso compromiso con la prevención de la violencia y el delito, también se incluye la falta de valores y de una cultura cívica respetuosa de la ley. El Latino barómetro 2011 señala, en relación con la cultura cívica, que solo el 12 % de peruanos afirma que cumplen la ley y el 17 % que son conscientes de sus obligaciones y deberes. Esos porcentajes ubican al país en el último puesto de ambos ranking, que son liderados por Uruguay.

#### **e. Baja calidad y cobertura del servicio policial**

La baja calidad y cobertura del servicio policial se debería a varios factores: al escaso desarrollo organizacional de la Policía Nacional; a la insuficiente infraestructura y equipamiento; a la debilidad del régimen disciplinario y de lucha contra la corrupción de sus integrantes; a la baja profesionalización de sus efectivos y su régimen laboral, que permite que los efectivos uniformados presten servicios para privados; al limitado sistema de información y comunicaciones; y a la escasa vigilancia y patrullaje de las calles.

En la última década, solo uno de cada tres peruanos (34.2 %) expresó su confianza en la institución policial, lo que da cuenta de una amplia desconfianza ciudadana. No solo hay problemas en la gestión de los recursos humanos y en la organización, sino también en la infraestructura, el equipamiento y modernización tecnológica, especialmente en comunicaciones e informática. Esto último es corroborado por el Primer Censo Nacional de

Comisarías aplicado el 2012 por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y por las supervisiones de comisarías realizadas por la Defensoría del Pueblo, lo que resulta preocupante, pues ellas constituyen la célula básica de la institución policial, donde se da la pelea cotidiana por la seguridad de la población en el ámbito local. En la actualidad, las 1,397 comisarías existentes en el país cuentan con 34,805 policías, es decir, una tercera parte del personal a nivel nacional. De estos, solo uno de cada tres realiza labores de patrullaje (34.3 %).

Entre 1989 y 2005, mientras la población nacional se incrementó en 30 %, el número de policías se redujo en 27 %, pasando de 120 mil a poco más de 87 mil. Desde entonces, ese número se incrementó hasta llegar a 106,577 efectivos en enero de 2013, lo que representa un ratio de 286 habitantes por policía. No obstante, el problema reside en el régimen laboral que permite que los policías trabajen para terceros en sus días de descanso a través de los denominados servicios individualizados, lo que impide que la institución haga uso efectivo de su personal para el servicio público. Otro problema relevante es la inequitativa distribución en el territorio. Mientras el ratio promedio de las cinco provincias con menos habitantes por policía es de 214, el de las cinco con más habitantes por policía asciende a 6,404.

**Tabla 4: Personal Policial Según Departamentos**

DEPARTAMENTO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	ENE 2013
<b>TOTAL</b>	<b>90,671</b>	<b>91,007</b>	<b>90,686</b>	<b>90,170</b>	<b>88,793</b>	<b>88,207</b>	<b>88,563</b>	<b>90,148</b>	<b>95,789</b>	<b>102,092</b>	<b>100,149</b>	<b>101,251</b>	<b>103,241</b>	<b>106,577</b>
AMAZONAS	1,243	1,190	1,408	708	685	658	646	621	685	698	875	908	930	924
ANCASH	1,729	1,734	1,716	1,723	1,683	1,675	1,690	1,738	2,289	2,766	2,640	2,623	2,954	2,931
APURÍMAC	595	571	654	704	741	790	842	821	971	1,129	1,104	1,193	1,278	1,272
AREQUIPA	5,298	5,358	5,436	5,766	5,598	5,528	5,537	5,651	6,002	6,283	6,348	6,693	6,775	6,775
AYACUCHO	937	898	922	919	847	903	920	1,088	1,218	971	1,248	1,302	1,397	1,403
CAJAMARCA	1,052	1,057	1,044	1,314	1,343	1,317	1,369	1,510	1,698	1,931	1,901	1,968	2,418	2,412
CUSCO	3,629	3,601	3,698	3,783	3,675	3,626	3,635	3,833	4,047	4,351	4,354	4,453	4,685	4,709
HUANCAVELICA	360	315	295	286	382	392	408	483	706	886	868	812	1,065	1,059
HUÁNUCO	960	867	981	687	828	1,085	1,309	981	1,059	1,782	1,202	1,275	1,679	1,656
ICA	1,615	1,633	1,607	1,565	1,522	1,508	1,458	1,420	1,549	1,857	1,822	1,859	1,821	1,815
JUNÍN	2,403	2,393	2,646	2,808	2,641	2,473	2,558	2,686	3,220	4,106	3,781	4,056	4,170	4,133
LA LIBERTAD	2,624	2,663	2,639	2,528	2,538	2,529	2,506	2,543	2,759	2,977	3,067	3,143	3,320	3,317
LAMBAYEQUE	3,602	3,730	3,749	3,827	3,716	3,726	3,635	3,607	3,859	4,023	4,036	4,227	3,995	4,020
LIMA	53,672	54,394	53,530	52,995	51,970	51,241	50,984	51,321	52,637	54,264	52,488	51,908	51,079	54,504
LORETO	1,453	1,406	1,383	1,518	1,505	1,508	1,516	1,541	1,724	1,910	1,940	1,994	2,130	2,138
MADRE DE DIOS	306	291	336	310	338	319	356	377	396	514	505	671	746	741
MOQUEGUA	443	447	484	482	510	517	527	554	602	715	721	720	916	906
PASCO	310	309	304	209	285	304	305	345	456	436	555	543	670	672
PIURA	2,405	2,370	2,322	2,244	2,209	2,196	2,213	2,265	2,366	2,548	2,576	2,678	2,801	2,784
PUNO	2,551	2,406	2,366	2,286	2,326	2,436	2,470	2,592	2,795	3,004	2,937	2,987	3,049	3,046
SAN MARTÍN	1,051	973	769	906	967	1,019	1,088	1,580	1,874	1,897	2,131	2,108	2,048	2,046
TACNA	1,189	1,207	1,228	1,207	1,251	1,251	1,276	1,304	1,450	1,462	1,482	1,506	1,549	1,547
TUMBES	709	662	645	640	648	641	647	598	627	675	673	696	782	780
UCAYALI	535	532	524	755	585	565	668	689	800	907	895	928	984	987

Fuente: MININTER -2013

#### **f. Deficiente calidad y cobertura del servicio policial**

La deficiente calidad del servicio de justicia guardaría relación con su reducida cobertura, la poca eficacia de la investigación criminal, la impunidad, la débil lucha contra la corrupción y la insuficiente capacitación de sus operadores, así como con la débil articulación de los componentes de la política criminal y los problemas del sistema penitenciario para la resocialización de los delincuentes. En efecto, la encuesta aplicada el 2011 por el Latino barómetro daba cuenta de que el Perú es el país donde sus ciudadanos se sentían menos satisfechos con el funcionamiento del sistema judicial (11 %), muy por debajo del promedio regional de satisfacción (30 %). Esto conllevaría que la población considere que no se puede

o no se quiere enfrentar adecuadamente la delincuencia, y que la impunidad de los delincuentes impulsa la reiteración del delito.

#### **g. Debilidad institucional del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC)**

La debilidad institucional del SINASEC, desde su creación en el año 2003, no ha permitido desarrollar un trabajo coordinado y articulado entre todos los responsables de luchar contra la inseguridad en el país. Esa debilidad se traduce en actores escasamente comprometidos con la implementación de los planes anuales, sin una visión estratégica de mediano o largo plazo, en limitados mecanismos de coordinación interinstitucional en los diferentes niveles de gobierno respecto al diseño de los planes y programas, su implementación y evaluación. También se traduce en la deficiente gestión de la información delictiva, la baja calidad del gasto público en seguridad a nivel nacional, regional y local, así como en el débil compromiso de los gobiernos subnacionales en la formulación de sus planes, que son las herramientas de gestión para concretar acciones de prevención, que permita articular un fuerte subsistema de prevención.

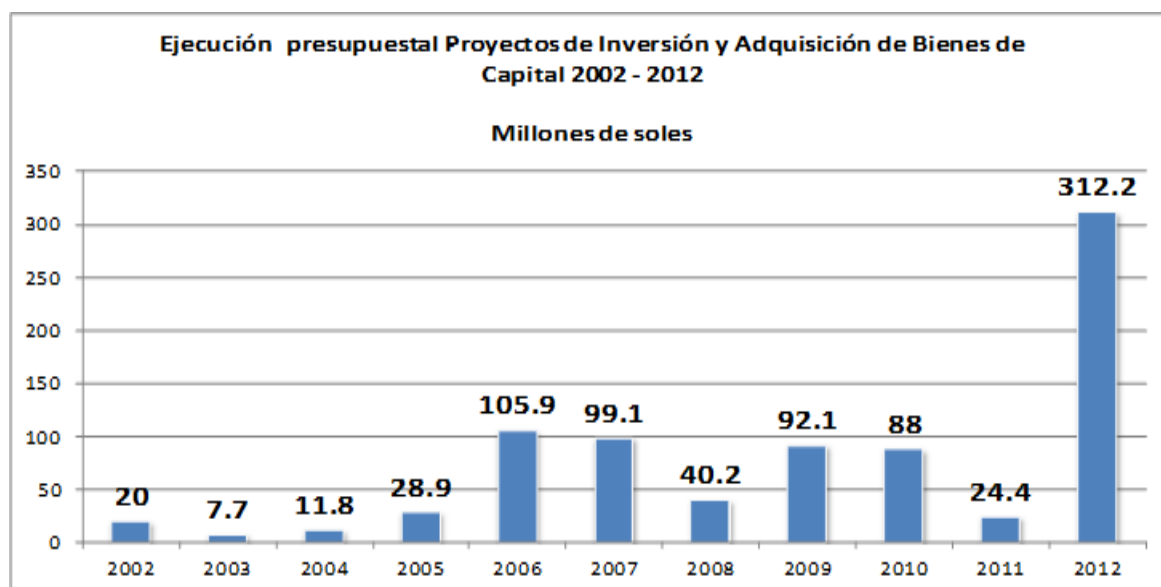
#### **h. Fragilidad institucional frente al problema delictivo**

Que se expresa en la progresiva pérdida de capacidades técnicas al interior del Ministerio, lo que sumado a una alta rotación y a una baja especialización del personal policial que labora en las comisarías, que es la organización fundamental para la prevención y control del delito a nivel local y base para la articulación Estado- Ciudadano para la seguridad ciudadana.

Los limitados resultados de la última década se explican por la ausencia de una política de Estado en seguridad pública multianual y entre otros factores la alta fragilidad institucional del ministerio del interior que constituye una cartera ministerial fusible, lo que se expresa en los sucesivos cambios de la más altas autoridades encargadas del control( Ministro y Director General). La administración de Alejandro Toledo y Alán García contaron cada uno con siete ministros del Interior, en cuanto a los Directores Generales de la Policía

Nacional del Perú, fueron siete (7) en el gobierno de García y siete (7) en el de Toledo. En el mandato de la actual administración del Presidente Ollanta Humala se han tenido cuatro (4) ministros en el segundo año de gobierno. Es indispensable que la gestión actual pueda recuperar el tiempo perdido, aunque es importante señalar que a pesar de las variantes en la presente administración se han seguido lineamientos generales y la conducción de la Dirección General de la PNP ha generado alguna estabilidad con dos cambios a la fecha. (Ver Anexo 01). Asimismo deficientes procesos de planificación y programación operativa con lo cual el nivel de ejecución presupuestaria. El siguiente gráfico muestra la ejecución de las inversiones en el Ministerio del Interior, donde se aprecia que el promedio de ejecución entre los años 2002 al 2011 fluctuaba en 52 millones; sin embargo para el año 2012 se ha logrado una ejecución 10 veces mayor que asciende a 312,2 millones.

**Tabla 5: Ejecución Presupuestal de proyectos de Inversión y adquisición de bienes**



En términos de asignación presupuestal respecto al total del presupuesto nacional de la república, los recursos asignados al Ministerio del Interior han variado en términos porcentuales de 7.4% en el 2004 a 5.4% en el año 2014. Los que permitiría un margen de negociación para eliminar el servicio individualizado cuyo costo se estima en 1,300 millones



que representa 1.4% de aumento del porcentaje presupuestal asignado al MININTER. Cabe señalar que términos nominales se ha incrementado de 2 954 276.720 en el año 2004 a 6 833 439 147 en el año 2014.

**Tabla 5: Evolución del Presupuesto Público Nacional y los recursos asignados al MININTER**

<b>EVOLUCION DEL PRESUPUESTO PUBLICO VS PRESUPUESTO ASIGNADO A MININTER : 2004 AL 2014</b>			
<b>A Ñ O</b>	<b>PRESUPUESTO SECTOR PUBLICO</b>	<b>PRESUPUESTO MININTER</b>	<b>VARIACION %</b>
2004	39,678,381,485	2,954,276,720	7.4
2005	44,728,503,614	3,199,559,825	7.2
2006	45,578,687,682	3,325,163,014	7.3
2007	57,955,949,043	3,793,135,735	6.5
2008	70,795,190,711	4,340,923,418	6.1
2009	72,355,497,884	4,507,641,000	6.2
2010	81,857,278,697	4,628,901,919	5.7
2011	88,460,619,913	4,803,316,901	5.4
2012	95,534,635,146	5,269,519,290	5.5
2013	108,418,909,559	5,269,438,380	4.9
2014	118,934,253,913	6,833,439,147	5.7
(*) Proyecto de Ley de Presupuesto 2014.			

Para mejorar la percepción, confianza y credibilidad de la ciudadanía al enfrentar amenazas a la seguridad ciudadana se requiere una gestión eficaz e integral, consolidar la acción del Estado, con una lectura distinta y más cercana del territorio de tal forma que se logren comprender las dinámicas políticas, sociales, económicas y culturales que coadyuvan al surgimiento de algunos fenómenos asociados a la ilegalidad, al crimen y enfrentarlos efectivamente para mejorar la confianza, la percepción y credibilidad de la ciudadanía en sus instituciones.

## CONCLUSIONES

1. ¿Es la seguridad un bien público o privado? Si la seguridad es entendida como un bien público, ni exclusivo ni excluyente, entonces resultará difícil determinar los beneficiarios de una política o proyecto de seguridad ciudadana. Aunque la intervención se haga en un contexto acotado –por ejemplo en un barrio, comisaría o municipio específico- va a tener efectos en otros, es decir, pueden haber otros beneficiarios no previstos, o bien un desplazamiento del delito que mejore la situación en un lado pero la afecte negativamente en otro.
2. Desde el año 2012 el estado peruano ha iniciado la construcción un paradigma centrado en el accionar represivo del Estado, hacia una mirada integral y multidisciplinaria de la seguridad ciudadana.
3. La Reforma de la institución policial emprendida en la presente administración (2012-2016) se abre al desafío de mejorar su vinculación con la ciudadanía, además de implementar iniciativas centradas en la prevención. El sistema de justicia reconoce la necesidad de interrumpir carreras criminales con mecanismos alternativos al encarcelamiento.
4. La gobernanza de la seguridad ciudadana con una visión multisectorial e intergubernamental es un camino importante para la definición de objetivos de desarrollo económico, social e institucional de mediano plazo que incluyen a la ciudadanía.
5. Los objetivos principales del trabajo policial en un contexto de trabajo en Red deberían ser: disminuir la criminalidad, disminuir el temor, aumentar la confianza ciudadana, para ello se debe tener información y tecnología que sustenten las decisiones operativas institucionales.
6. Fortalecer acciones del patrullaje a pie en zonas donde se presentan delitos de oportunidad o problemas de control del espacio público y disminuye su impacto sobre

problemas de convivencia o violencia intrafamiliar. Es claro que el patrullaje tiene especificidad territorial. No es lo mismo patrullar una zona residencial que una comercial, una zona dormitorio o una zona de trabajo matutino. Esta información puede ser coordinada con los gobiernos municipales para la estrategia de colaboración con las actividades municipales de acción en seguridad.

7. El trabajo policial debe incluir transversalmente la recolección de información local que aumente las capacidades de investigación e inteligencia. Lo que implica que durante el patrullaje (sea el que sea) se requiere de mecanismos de recolección, sistematización y análisis de información.
8. A pesar de la multiplicidad de actores, demandas y problemas para desarrollar políticas y programas eficientes y efectivos en la prevención del delito, es necesario que las soluciones sean simples y enfocadas en el tratamiento de un número limitado de problemas, pero con sustentabilidad, es decir, que sean capaces de mantener programas o intervenciones exitosas.
9. Un rol primordial está vinculado a mejorar la asistencia técnica desde el CONASEC a los municipios en la identificación y jerarquización de los problemas, así como en el diseño e implantación de las medidas preventivas. La consolidación de la comunidad es vista como un proceso ligado a la disminución del delito y de las oportunidades para cometerlos, a la defensa frente a los extraños o a la formación de un espacio social homogéneo y seguro.
10. Impulsar en le SINASEC la aplicación de un enfoque de prevención de violencia a nivel comunitario permite: (i) identificar estrategias de prevención situacional del crimen y la violencia que reduzcan las oportunidades de la actividad criminal y (ii) desarrollar acciones de prevención mediante un enfoque social que apunta a las causas del crimen y la violencia. Varias etapas pueden conformar el enfoque a nivel comunitario e incluyen: (i) participación de la comunidad, organización para el éxito y desarrollo de asociaciones estratégicas; (ii) realización de una evaluación para identificar los principales problemas de violencia y crimen a la comunidad; (iii)

desarrollo de una estrategia de prevención para la comunidad; (iv) administración e implantación de la estrategia; (v) establecimiento de mecanismos de coordinación con organizaciones de la sociedad civil; y (vi) realización de seguimiento y evaluación de la estrategia.

11. Todos los actores, del SINASEC que confluyen en un mismo contexto, dependen los unos de los otros aunque actúan de manera interdependiente. Sin embargo, es importante mencionar que las relaciones entre estos deben ser más horizontales que verticales, basándose más en el intercambio que en las órdenes. A esto último hemos llamado “Red”, pero para que esta sea eficiente es necesario que se pueda asegurar la confianza y el sentido de corresponsabilidad en un marco institucionalizado.
12. Finalmente El SINASEC es una Red de gobernanza en construcción que trata de regular la política de Seguridad Ciudadana, cuyo éxito depende de la capacidad de actuar en marcos que son flexibles y se ajustan a las negociaciones y las interacciones entre los participantes en la Red.

## **DESAFÍOS**

1. En primer lugar, se debe avanzar con un mejor conocimiento de la realidad a nivel local que permita de forma directa y eficiente tomar decisiones de política.
2. En segundo lugar implementar sistemas nacionales generadores de información rigurosa y actualizada en seguridad ciudadana que pueda tener impacto sobre las iniciativas regionales y locales con la sistematización de información delictual.
3. En tercer lugar revisar la tendencia a la concentración de la inversión pública en medidas vinculadas especialmente al control, que deja espacios limitados de inversión en prevención efectiva y muchos menos para la reintegración social.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Luis, *La implementación de las Políticas Públicas* (Estudio introductorio), Vol. 4, México, Miguel Ángel Porrúa. 1993.
- BARDACH, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*, Cide-Porrúa, México DF. 1998.
- CARDARELLI, Graciela y Rosenfeld, Mónica, *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*, Bs. As., Paidós, 1988.
- DÍAZ, Cristina, “El ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción”, en Juan Carlos VENESIA (coord.), *Políticas Públicas y desarrollo local*, Rosario, FLACSO-Fundación Instituto de Desarrollo Regional, 1998.
- ETZIONi, Amitai (1973) La exploración combinada: un tercer enfoque en la toma de decisiones
- ELMORE, Richard, “Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales”, en Aguilar Villanueva, Luis, *La implementación de las Políticas Públicas*, Vol. 4, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- GUNN, Lewis, (1978). Por qué es la implementación tan difícil.
- HILL, Michael y Peter Hupe (2002). Implementing public policy.
- LINDBLOM, Charles, *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa y Ministerio para la Administración Pública, 1991.
- MAJONE, Giandoménico, “La factibilidad de las políticas sociales”, en *La hechura de la política*, Vol. 1, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- MARTÍNEZ, Roberto “Historia, aprendizaje y gestión pública: las políticas dirigidas a la pobreza en el Estado remanente”, en Bertranou, Julian Palacio, Juan Manuel Serrano, Gerardo, *El país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, Bs. As., Prometeo, 2002.
- MASSON, Laura, *La política en femenino. Género y poder en la provincia de Buenos Aires*, Bs. As., IDES, 2004.
- MAZMANIAN, DANIEL Y PAUL SABATIER 1989 Implementation and public policy. U. Press of America.

- NIREMBERG, Olga; Brawerman, Josette y Ruiz, Violeta, *Evaluar para la transformación*, Bs. As., Paidós, 2000.
- OFFE, Claus, *Partidos políticos y movimientos sociales*, Madrid, Editorial Sistema, 1988.
- OLAVARRIA, Mauricio; *Conceptos básicos de análisis de política pública*, Dic2017
- PAGANI, María Laura y Schuttenberg, Mauricio, “Participación e identidad. Experiencia de las trabajadoras vecinales del Plan Más Vida en el Gran La Plata”, en *Revista Question*, otoño 2006 n° 10, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, UNLP, 2006.
- SIRVENT, María Teresa, *Cultura Popular y participación social. Una investigación en el barrio de Mataderos*, Bs. As., UBA-Miño y Dávila Editores, 1999.
- TAMAYO, Manuel, “El análisis de las políticas públicas”, en Bañón, Rafael y Carrillo,
- SABATIER, PAUL (1986). Enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba en la investigación sobre implementación: un análisis crítico y propuesta de síntesis
- Ernesto (comp.) *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza, 1997.
- ZAREMBERG, Gisela, “Pedidos, demandas, reclamos y proyectos: la intermediación de manzaneras y comadres en el conurbano bonaerense” en *Revista Socialis*, vol. 5, 2002.

## **ANEXOS:**

### **ANEXO 01: LISTA DE DIRECTORES GENERALES DE LA PNP**

**EX – DIRECTORES GENERALES PNP, DURANTE EL GOBIERNO DEL EX – PRESIDENTE ALEJANDRO TOLEDO MANRIQUE**

1. TNTE.GRAL. PNP ( R )

SANTISTEBAN DE LA FLOR, Armando 24 MAR 2001 al 31 DIC 2001 ( \* )

2.TNTE.GRAL. PNP ( r )

TISOC LINDLEY, José Manuel 01 ENE 2002 al 31 ENE 2003

3.TNTE.GRAL. PNP ( r )

PEREZ ROCHA, Eduardo 01 FEB 2003 a AGO 2003

4.TNTE.GRAL. PNP ( r )

CARRION ZAVALA, Gustavo AGO 2003 al 13 MAY 2004

5.TNTE.GRAL. PNP ( r )

MURAZZO CARRILLO, Fèlix 14 MAY 2004 al 14 ENE 2005

6.TNTE.GRAL. PNP ( r )

MIYASHIRO ARASHIRO, Marco 14 ENE 2005 al 02 SET 2005

7.TNTE.GRAL. PNP ( r )

MONTOYA VILLANUEVA, Luis 03 SET 2005 al 28 JUL 2006

( \* ) Continúa desempeñado el cargo al asumir el periodo de gobierno el Ex Presidente Toledo que se dio inicio el 28 JUL 2001

### **EX – DIRECTORES GENERALES PNP DURANTE EL GOBIERNO DEL EX - PRESIDENTE ALAN GARCIA PEREZ**

1.TNTE.GRAL. PNP ( r )

MONTOYA VILLANUEVA, Luis 28 JUL 2006 al 16 DIC 2006 ( \* )

2.TNTE.GRAL. PNP ( r )

RORIGUEZ SEGEU, David 17 DIC 2006 al 30 DIC 2007



3.TNTE.GRAL. PNP ( r )	
SALAZAR MIRAND, Octavio	31 DIC 2007 al 24 OCT 2008
4.TNTE.GRAL. PNP ( r )	
REMICIO MAGUIÑO, Mauro	24 OCT 2008 al 31 MAY 2009
5.TNTE.GRAL. PNP ( r )	
SANCHEZ FARFAN, José	01 JUN 2009 al 13 JUL 2009
6.TNTE.GRAL. PNP ( r )	
HIDALGO MEDINA, Elmer	14 JUL 2009 al 23 NOV 2010
7.TNTE.GRAL. PNP ( r )	
BECERRA VELARDE, Raúl	25 NOV 2010 al 08 OCT 2011
( * ) Continúa desempeñando el cargo al asumir el Periodo de Gobierno el Ex – Presidente Alan Garcia.que se dio inicio el 28 JUL 2006	

**ANEXO 02:**  
**RELACIÓN DE MINISTROS DEL INTERIOR :**

**ADMINISTRACION: ALEJANDRO TOLEDO MANRIQUE**

Fernando Rospigliosi Capurro: 28 de julio del 2001 - 21 de julio del 2002

Gino Costa Santolalla: 21 de julio del 2002 - 27 de enero del 2003

Alberto Sanabria Ortiz: 27 de enero del 2003 - 25 de julio del 2003

Fernando Rospigliosi Capurro: 25 de julio del 2003 - 7 de mayo del 2004

Javier Reátegui Roselló. 8 de mayo del 2004 - 14 de enero del 2005

Félix Murazzo Carrillo: 14 de enero del 2005 - 16 de agosto del 2005

Rómulo Pizarro Tomasio: 16 de agosto del 2005 - 28 de julio del 2006

**ADMINISTRACION: ALAN GARCIA PEREZ**

Pilar Mazzetti Soler: 28 de julio del 2006 - 24 de febrero del 2007

Luis Alva Castro: 27 de febrero del 2007 - 14 de octubre del 2008

Remigio Hernani Meloni: 14 de octubre del 2008 - 19 de febrero del 2009

Mercedes Cabanillas Bustamante: 19 de febrero del 2009 - 19 de julio del 2009

Octavio Salazar Miranda: 19 de julio del 2009 - 12 de septiembre de 2010

Fernando Barrios Ipenza: 14 de septiembre de 2010 - 22 de noviembre de 2010

Miguel Hidalgo Medina: 23 de noviembre de 2010 - 28 de julio de 2011

**ADMINISTRACION : OLLANTA HUMALA TASSO**

General, Oscar Valdez Dancuart, 10 noviembre 2010-12 de diciembre 2012

Sr. Daniel Lozada Casapía, 12 de diciembre 2012 a 14 de mayo 2012

General. Wilber Calle Girón 14 mayo 2012 al 23 de julio 2012

Doctor. Wilfredo Pedraza Sierra, 23 de julio 2012 a la fecha.

## ANEXO 03

### ACTORES INSTITUCIONALES DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN EL PERU

<b>Formulación de la política pública</b>	<b>Prevención de la violencia y el delito</b>	<b>Control y sanción</b>	<b>Rehabilitación y reinserción social de infractores</b>	<b>Atención a las víctimas</b>	<b>Evaluación y supervisión de la política pública</b>
Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, Secretaría Técnica-CONASEC y los comités regionales, provinciales y distritales	Municipalidades (incluye los serenazgos)	Policía Nacional (Sistema de Investigación Criminal –que incluye las secciones de investigación criminal de las comisarías, las divisiones de investigación criminal descentralizadas y descentralizadas, y la Dirección de Investigación Criminal– y otras unidades especializadas de investigación)	Instituto Nacional Penitenciario	Ministerio Público (Programa Nacional de Asistencia a Víctimas y Testigos)	Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, Secretaría Técnica-CONASEC y los comités regionales, provinciales y distritales
Consejo Nacional de Política Criminal (cuya secretaría técnica es la Dirección General de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos)	Policía Nacional (especialmente la Dirección de Familia, Participación y Seguridad Ciudadana, y las comisarías)	Ministerio Público (fiscalías con competencia penal y, para el caso de los adolescentes infractores, las fiscalías de familia con dicha competencia)	Municipalidades (como unidades receptoras para las penas limitativas de derechos, como la prestación de servicios a la comunidad)	Municipalidades (especialmente las Defensorías Municipales de los Niños y Adolescentes, DEMUNA)	Consejo Nacional de Política Criminal (cuya secretaría técnica es la Dirección General de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos)
Comisión Nacional para el Desarrollo y	Ministerio Público (fiscalías de prevención del	Poder Judicial (órganos jurisdiccionales con competencia penal y,	Centros Juveniles del Poder Judicial (en el caso de los	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas, DEVIDA

Vida sin Drogas, DEVIDA	delito y los programas Jóvenes líderes hacia un futuro mejor, Fiscales escolares y fiscales escolares ambientales, y Jornadas de acercamiento a la población)	en el caso de los adolescentes infractores, los juzgados de familia con dicha competencia)	adolescentes infractores)	(Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia, que asume la defensa legal de las víctimas)	
Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas (cuya secretaría técnica está en el Ministerio del Interior)	Ministerio de la Mujer y Población Vulnerables (en la prevención de la violencia familiar y de género)	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (la Unidad de Inteligencia Financiera)	Iglesias (especialmente los agentes pastorales)	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (especialmente los Centros de Emergencia Mujer del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual)	Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas (cuya secretaría técnica está en el Ministerio del Interior)
Comisión Multisectorial de Alto Nivel del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015 (cuya secretaría técnica es el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables)	Ministerio de Educación	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia, que asume la defensa legal gratuita a quienes se les atribuye un delito y no cuentan con recursos económicos para su defensa)	Organizaciones de sociedad civil	Ministerio de Salud	Comisión Multisectorial de Alto Nivel del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015 (cuya secretaría técnica es el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables)
Comisión Multisectorial encargada de la	Ministerio de Salud	Fuerzas Armadas (que pueden asumir tareas de orden interno		Colegios profesionales	Comisión Multisectorial encargada de la implementación del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la

implementación del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021 (cuya secretaría técnica es la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables)		cuando se declara el estado de emergencia)			Adolescencia 2012-2021 (cuya secretaría técnica es la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables)
Congreso de la República (Comisión de Defensa, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas; y Comisión Especial Multipartidaria de Seguridad Ciudadana)	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social			Organizaciones de sociedad civil	Congreso de la República (Comisión de Fiscalización; Comisión de Defensa, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas; y Comisión Especial Multipartidaria de Seguridad Ciudadana)
Ministerio del Interior	Juntas vecinales para la seguridad ciudadana				Ministerio de Economía y Finanzas (a través de las evaluaciones del diseño y ejecución de los programas de presupuesto por resultados de las instituciones de seguridad y justicia que realiza la Dirección General de Presupuesto Público)
Ministerio Público (Observatorio de la Criminalidad)	Organizaciones de sociedad civil				Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público
					Sistema Nacional de Control (Órganos de Control Institucional de los distintos sectores y niveles de gobierno que dependen funcional y técnicamente de la Contraloría General de la República)
					Consejo Nacional de la Magistratura

					<p>Órganos disciplinarios y de asuntos internos de las instituciones de seguridad y justicia (Policía Nacional: Inspectoría General y sus inspectorías descentralizadas, y el Tribunal Disciplinario Nacional; Ministerio Público: Fiscalía Suprema de Control Interno con su oficina central y sus oficinas desconcentradas; Poder Judicial: Oficina de Control de la Magistratura y Oficinas Desconcentradas de Control de la Magistratura; e, Instituto Nacional Penitenciario: Oficina de Asuntos Internos)</p>
					Policía Nacional (unidades de investigación criminal de los delitos cometidos por los funcionarios de las instituciones de seguridad y justicia)
					Ministerio Público (fiscalías con competencia penal para investigar los delitos cometidos por los funcionarios de las instituciones de seguridad y justicia)
					Poder Judicial (órganos jurisdiccionales con competencia penal para conocer los delitos cometidos por los funcionarios de las instituciones de seguridad y justicia)
					Jurisdicción Penal Militar Policial
					Defensoría del Pueblo
					Defensoría del Policía (dependiente de la Secretaría General del Ministerio del Interior)
					Medios de comunicación social
					Organizaciones de sociedad civil

## MAPA HISTORICO DEL PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

2005 – 2012

<b>AÑO</b>	<b>Objetivo General</b>	<b>Objetivo Específico</b>	<b>Medidas adoptadas de Seguridad Ciudadana</b>	<b>Actores Importantes</b>	<b>Problemas Presentados</b>
2005	Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana a nivel nacional, con la participación activa de las instituciones del Sector Público y organizaciones de base de la sociedad civil que conforman el Sistema Nacional de	1. Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana a través de políticas públicas con la participación activa de los sectores y/o instituciones que conforman el SINASEC y otras instituciones que pudieran contribuir a la creación de dichas políticas.	Aplicar una estrategia integral de acciones de control, prevención, capacitación e información en materia de Seguridad Ciudadana con la participación de los órganos componentes del SINASEC.	Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior.	1. Generalización de la violencia internacional. 2. Incremento de la criminalidad en América Latina.
		2. Mejoramiento de la capacidad operativa de las Direcciones Generales del Ministerio del Interior a	Fortalecer la capacidad institucional del sector en planificación estratégica sectorial y su respectiva implementación informática.	Ministerio del Interior	

<b>AÑO</b>	<b>Objetivo General</b>	<b>Objetivo Específico</b>	<b>Medidas adoptadas de Seguridad Ciudadana</b>	<b>Actores Importantes</b>	<b>Problemas Presentados</b>
	Seguridad Ciudadana – SINASEC	través de reformas legales e institucionales, capacitación, implementación informática y de telecomunicaciones así como el fortalecimiento de la Gestión del Sector y su relación con la sociedad civil organizada, gobiernos locales y regionales y sectores involucrados en el marco de la Seguridad Ciudadana	Fortalecer la capacidad institucional del sector en tecnologías de la información, capacitación del personal policial y civil, adecuación y mejoramiento de la normatividad vigente con la finalidad de proporcionar herramientas apropiadas que permitan organizar las acciones para el mejoramiento de los niveles de seguridad ciudadana a nivel nacional.		
		3. Promoción de una cultura de valores, de paz y convivencia ciudadana a través de su inclusión en la currículo de educación básica y superior.	Incluir en la currículo de educación básica y superior, asignaturas en valores y educación cívica así como realizando acciones informativas sobre pandillaje, drogadicción y violencia familiar.	Ministerio de Educación	
		4. Incluir dentro de los objetivos del Sector Salud de la prevención del uso de drogas y consumo de alcohol, así como del intercambio de información con sectores involucrados	Incrementar acciones intersectoriales para la ejecución de campañas preventivas contra el uso indebido de drogas y consumo de alcohol, enfermedades infecto contagiosas, epidemias y saneamiento ambiental	Ministerio de Salud	



<b>AÑO</b>	<b>Objetivo General</b>	<b>Objetivo Específico</b>	<b>Medidas adoptadas de Seguridad Ciudadana</b>	<b>Actores Importantes</b>	<b>Problemas Presentados</b>
		en seguridad ciudadana que permita la elaboración de indicadores validados.			
		5. Promover el crecimiento sostenido de la economía y contribución al bienestar social de la población, asignando recursos para la consolidación de las políticas públicas en materia de Seguridad Ciudadana.	Apoyar las gestiones que realicen los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana para el incremento de sus recursos presupuestales destinados a Seguridad Ciudadana.	Ministerio de Economía y Finanzas	
		6. Lograr la aplicación de sanciones de las faltas previstas en el Código Penal a través de la instalación de Juzgados de Paz Letrados en las Comisarías, a fin de evitar la percepción de impunidad sobre el delito menor.	Establecer criterios jurisprudenciales desde los Juzgados Penales sobre la imposición de sanciones punitivas y desde los Juzgados de Paz Letrados en Comisarías para imposición de sanciones a las faltas, así como coordinando la ejecución de acciones preventivas con los Comités de Seguridad Ciudadana.	Poder Judicial	

<b>AÑO</b>	<b>Objetivo General</b>	<b>Objetivo Específico</b>	<b>Medidas adoptadas de Seguridad Ciudadana</b>	<b>Actores Importantes</b>	<b>Problemas Presentados</b>
		7. Promover la participación de fiscales a nivel nacional para su integración a los Comités de Seguridad Ciudadana e implementar el Servicio Médico Legal de los Juzgados de Paz Letrados en las Comisarías.	Estructurar los Cuadros de Asignación de Personal de Fiscales que integran los Comités de Seguridad Ciudadana. Coordinar la implementación del Servicio Médico Legal de los Juzgados de Paz Letrados en las Comisarías	Ministerio Público	
		8. Apoyar en la formulación de iniciativas legislativas para la reducción de indicadores de seguridad ciudadana así como velar por la correcta y efectiva aplicación de las sanciones, además de lograr la reeducación y reincorporación del infractor a la sociedad.	Generar propuestas legislativas que permitan la ejecución de penas limitativas de derechos en las sedes judiciales de Juzgados de Paz Letrados en Comisarías, así como también desarrollando acciones con criterio técnico científico humanista para reeducar, rehabilitar y reincorporar al infractor a la sociedad.	Ministerio de Justicia	
		9. Contribuir al desarrollo de la institucionalidad democrática y a la vigencia de los derechos humanos en el Perú a través de la supervisión y fiscalización del cumplimiento de la	Incrementar acciones de asesoramiento y de capacitación sobre deberes y derechos fundamentales de la persona.	Defensoría del Pueblo	

<b>AÑO</b>	<b>Objetivo General</b>	<b>Objetivo Específico</b>	<b>Medidas adoptadas de Seguridad Ciudadana</b>	<b>Actores Importantes</b>	<b>Problemas Presentados</b>
		aplicación correcta de la normatividad vigente, por parte de las autoridades policiales y judiciales.			
		10. Fortalecimiento de las funciones y acciones de los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana con la participación activa de sus integrantes.	Coordinar con instituciones públicas y privadas la integración de información, funciones y acciones así como la coordinación para la asignación de recursos económicos y financieros destinados a la adquisición de equipamiento y mejoras en la capacidad operativa de los Comités.	Gobiernos Regionales	
		11. Fortalecimiento de los niveles de seguridad ciudadana en sus respectivas jurisdicciones y optimización de las acciones preventivas y de control en forma integrada con los representantes de los	Diseñar planes y programas locales participativos, diseñar y ejecutar acciones de control con la Policía Nacional y organizaciones comunales, coordinando con los integrantes del Comité de Seguridad Ciudadana de su Jurisdicción la realización de acciones preventivas y	Municipalidades	

<b>AÑO</b>	<b>Objetivo General</b>	<b>Objetivo Específico</b>	<b>Medidas adoptadas de Seguridad Ciudadana</b>	<b>Actores Importantes</b>	<b>Problemas Presentados</b>
		Comités de Seguridad Ciudadana.	educativas de seguridad ciudadana.		

Fuente: Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2005. CONASEC.

<b>AÑO</b>	<b>Objetivo General</b>	<b>Objetivo Específico</b>	<b>Medidas adoptadas de Seguridad Ciudadana</b>	<b>Programas nuevos</b>	<b>Actores Importantes</b>	<b>Problemas Presentados</b>
2006	Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana a nivel nacional, con la participación activa de las instituciones del Sector Público y organizaciones de bases de la sociedad civil que conforman el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Sinasec), para garantizar una situación de paz,	1. Incrementar la prevención de la delincuencia y la victimización.	Mejorar la organización ciudadana para la prevención de la violencia y victimización.	Organizaciones locales. Policías y vecinos. Organización de comités de seguridad ciudadana.	Defensoría del Pueblo, regiones políticas, municipalidades, PNP, MINEDU, Comités de seguridad ciudadana.	1. Generalización de la violencia internacional creando una percepción de inseguridad de todos los habitantes del orbe. 2. La alta tasa de criminalidad de América Latina, ocupando el segundo lugar después del Sahara Africano. 3.
			Mejorar la educación sobre seguridad ciudadana.	Educación escolar. Entrenamiento policial. Campañas de comunicación masiva.	Comités de seguridad ciudadana, MINEDU,	
			Incrementar programas y operativos policiales preventivos y campañas de salud.	Operativos policiales de prevención. Campañas preventivas de salud.	Comités de seguridad ciudadana, MINSA	
			Mejorar programas de reinserción de reos en la sociedad.	Reformulación del sistema de reinserción social para reos.	MINEDU, MINJUS, DP, Municipalidades	

<b>AÑO</b>	<b>Objetivo General</b>	<b>Objetivo Específico</b>	<b>Medidas adoptadas de Seguridad Ciudadana</b>	<b>Programas nuevos</b>	<b>Actores Importantes</b>	<b>Problemas Presentados</b>
	tranquilidad y convivencia pacífica de la población.	2. Mejorar la respuesta ante el aumento de la delincuencia y la victimización.	Elaboración de un Código Penal más drástico y adecuado para delitos menores.	Reformulación de leyes. Elaboración de nuevo código procesal penal. Penas efectivas para delitos menores.	PJ, MINJUS, PNP	
			Incrementar programas y operativos policiales de combate a la delincuencia.	Combate a la delincuencia. Mejora para la investigación policial. Mejoras en tecnología de la información.	PNP, DIGEMIN, DISCAMEC, PJ, MINJUS, Regiones, Municipalidad, DIGIMIN	
			Aumentar la capacidad y seguridad penitenciaria.	Ampliación y construcción de nuevos penales. Redistribución de reos en los penales actuales. Incremento de seguridad en los penales.	MINJUS	
			Mejorar la organización en la dirección de seguridad ciudadana.	Desarrollo de estudios y análisis. Plan de seguridad ciudadana.	CONASEC DISCAMEC Comités de Seguridad Ciudadana.	

<b>AÑO</b>	<b>Objetivo General</b>	<b>Objetivo Específico</b>	<b>Medidas adoptadas de Seguridad Ciudadana</b>	<b>Programas nuevos</b>	<b>Actores Importantes</b>	<b>Problemas Presentados</b>
				Estadísticas, indicadores, control y evaluación de resultados.		

Nota: En este año se aplicó la metodología de análisis de causas y efectos (diagrama de árbol).

Fuente: Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2006. CONASEC.

<b>AÑO</b>	<b>Objetivo General</b>	<b>Objetivo Específico</b>	<b>Medidas adoptadas de Seguridad Ciudadana</b>	<b>Actores Importantes</b>	<b>Problemas Presentados</b>
2007	Optimizar los niveles de Seguridad Ciudadana en el ámbito nacional, con la participación activa de las instituciones del sector público, privado y organizaciones de base de la sociedad civil de conforman el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), para garantizar una situación de paz, tranquilidad y convivencia pacífica,	1.Fortalecimiento y desarrollo del SINASEC, con la activa participación de las instituciones que lo componen y otros relacionados.	Planificar y promover acciones integrales de prevención, capacitación, información, coordinación, supervisión y control, en materia de seguridad ciudadana.	Sector Interior - CONASEC	En América Latina: 1. La criminalidad constituye uno de los principales problemas sociales, apenas superado por el tema económico (pobreza, desempleo, costo de vida). 2. La insatisfacción de la ciudadanía está dando lugar en algunos países que “hagan justicia con sus propias manos”. 3. Incremento del sentimiento de inseguridad. Percepción de inseguridad y victimización La cultura de “no” denuncia por temor a la venganza del agresor y desconfianza en los operadores de justicia.
		2.Fortalecimiento de las Direcciones Generales del Ministerio del Interior en su relación con las instituciones conformantes del SINASEC.	Mejorar la capacidad operativa de las Direcciones Generales del Sector, en materia de planificación estratégica, previsión para su adecuada implementación y su correspondiente ejecución.	Sector Interior – Direcciones Generales.	
		3. Reducción de la violencia y delincuencia común mediante acciones de prevención e investigación, alcanzando niveles aceptables de seguridad ciudadana, en el marco de la normatividad vigente.	Promover y desarrollar programas de acción de seguridad ciudadana, coordinados y permanentes con los Comités Regionales, Provinciales y Distritales y la población organizada, fortaleciendo las actividades policiales planificadas.	Sector Interior – PNP	
		4. Fortalecimiento en los educandos y comunidad, la formación de valores y la construcción de una cultura de paz.	Desarrollar en los educandos y comunidad la formación en valores, acciones de civismo y programas preventivos para disminuir los fenómenos sociales adversos, creando una cultura de	MINEDU	

<b>AÑO</b>	<b>Objetivo General</b>	<b>Objetivo Específico</b>	<b>Medidas adoptadas de Seguridad Ciudadana</b>	<b>Actores Importantes</b>	<b>Problemas Presentados</b>
	dentro del marco de respeto a los derechos fundamentales de la persona humana.		autoprotección y seguridad ciudadana.		
		5. Mejoramiento de la calidad de vida y promoción del desarrollo de estilos de vida saludables.	Favorecer la ejecución de acciones de salud para la promoción y difusión de estilos de vida no violentos y de prevención de adicciones en niños y adolescentes.	MINSA	
		6. Promoción del crecimiento sostenido de la economía, contribuyendo al bienestar y desarrollo social de la población.	Orientar el esfuerzo que realizan las instituciones integrantes del SINASEC para proveer el adecuado y oportuno respaldo financiero y logístico.	MEF	
		7. Organización del servicio de administración de justicia.	Propiciar nuevos criterios para la aplicación judicial de las penas, impulsando la implementación del nuevo Código Procesal Penal y el funcionamiento a nivel nacional de Juzgados de Paz Letrados con sede en Comisarías.	Poder Judicial	
		8. Fortalecimiento de las acciones de prevención de los delitos y la participación activa de los representantes del Ministerio Público en el SINASEC.	Priorizar las funciones de prevención del delito como medio para mejorar la seguridad ciudadana, asegurando su participación activa en las reuniones y actividades de los Comités de Seguridad Ciudadana	Ministerio Público	



<b>AÑO</b>	<b>Objetivo General</b>	<b>Objetivo Específico</b>	<b>Medidas adoptadas de Seguridad Ciudadana</b>	<b>Actores Importantes</b>	<b>Problemas Presentados</b>
		9. Formulación de iniciativas legislativas que contribuyan a disminuir la sensación de inseguridad ciudadana, así como el incremento y mejora de los servicios de defensa jurídico – legal.	Generar propuestas legislativas, impulsando la atención de casos a través de la defensa de oficio y la suscripción de convenios para ampliar la cobertura de estos servicios.	Sector Justicia	
		10. Supervisión de la efectividad, conforme a la Constitución y la ley, del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, en orden a la mejor protección de la vida, libertad y patrimonio de los y las ciudadanas.	Promover el cumplimiento de las obligaciones legales de los servicios públicos, en especial alcaldes y presidentes de gobiernos regionales, respecto de comités locales y regionales de seguridad ciudadana, de manera que sean espacios efectivos para identificar los principales problemas de la vida ciudadana de la gente en cada región y localidad, así como para asumir los compromisos institucionales destinados a superarlos	Defensoría del Pueblo	
		11. Promoción de políticas y estrategias sectoriales de integración racional del país con vías de transportes y servicios de comunicaciones.	Reforzar las acciones que favorezcan una mejor accesibilidad de las personas, lo que promoverá el desarrollo con equidad y paz social.	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	

<b>AÑO</b>	<b>Objetivo General</b>	<b>Objetivo Específico</b>	<b>Medidas adoptadas de Seguridad Ciudadana</b>	<b>Actores Importantes</b>	<b>Problemas Presentados</b>
		12. Promoción del desarrollo social mediante la prevención de la violencia juvenil familia y sexual.	Desarrollar programas y campañas contra la violencia familiar y de reinserción con niños, niñas y adolescentes en riesgo.	Min Mujer y Desarrollo Social.	
		13. Integración al Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana en apoyo y auxilio a las acciones que desarrolla la PNP en esta materia, conforme a los planes de seguridad ciudadana.	Incorporarse al CONASEC y Comités de Seguridad Ciudadana y ejecutar actividades conforme a los planes preventivos comunitarios establecidos.	Empresas de Seguridad Privada	
		14. Optimización de los programas de resocialización del infractor a la sociedad.	Desarrollar acciones para reeducar, rehabilitar y reincorporar al infractor de la sociedad, contribuyendo con la ejecución de las penas limitativas.	INPE	
		15. Fortalecimiento de los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana para el adecuado cumplimiento de sus funciones y actividades.	Coordinar con el CONASEC y los Comités Provinciales y Distritales, así como con las instituciones públicas y privadas para que cumplan con sus objetivos y obtener recursos destinados a la seguridad ciudadana.	Regiones Políticas	
		16. Fortalecimiento de los niveles de seguridad ciudadana en sus	Promover la participación vecinal en acciones educativas y preventivas de autoprotección, en	Municipalidad Provincial y Distrital	

<b>AÑO</b>	<b>Objetivo General</b>	<b>Objetivo Específico</b>	<b>Medidas adoptadas de Seguridad Ciudadana</b>	<b>Actores Importantes</b>	<b>Problemas Presentados</b>
		respectivas jurisdicciones y optimización de las acciones preventivas a través de los Comités de Seguridad Ciudadana, en forma coordinada con sus representantes.	coordinación con los integrantes de los Comités de Seguridad Ciudadana.		

Fuente: Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2007. CONASEC.

<b>AÑO</b>	<b>Objetivo General</b>	<b>Objetivo Específico</b>	<b>Medidas adoptadas de Seguridad Ciudadana</b>	<b>Actores Importantes</b>	<b>Problemas Presentados</b>
2008	Optimizar los niveles de Seguridad Ciudadana en el ámbito nacional, con la participación activa de las instituciones del sector público, privado y organizaciones de base de la sociedad civil que conforman el Sistema Nacional de Seguridad	1. Fortalecimiento y desarrollo del SINASEC, con la activa participación de las instituciones que lo componen y otros relacionados.	Planificar y promover acciones integrales de prevención, capacitación, información, coordinación, supervisión y control, en materia de seguridad ciudadana.	CONASEC-Secretaría Técnica	
		2. Optimización del funcionamiento y la capacidad operativa de las Direcciones Generales del Ministerio del Interior, así como el fortalecimiento de su relación con las Instituciones conformantes del SINASEC	Mejorar la capacidad operativa de las Direcciones Generales del Sector, en materia de planificación estratégica, previsión para su adecuada implementación y su correspondiente ejecución.	MININTER	
		3. Reducción de la violencia y delincuencia común mediante acciones de prevención e investigación, alcanzando niveles aceptables de seguridad ciudadana, en el marco de la normatividad vigente.	Promover y desarrollar programas de acción de seguridad ciudadana, coordinados y permanentes con los Comités Regionales, Provinciales y Distritales y la población organizada, fortaleciendo las actividades policiales planificadas.	PNP	

	Ciudadana (SINASEC), para garantizar una situación de paz, tranquilidad y convivencia pacífica, dentro del marco de respecto a los derechos fundamentales de la persona humana.	4. Educar a la población mediante la difusión sostenida de mensajes que privilegien la práctica cotidiana de valores cívicos a través de la acción orientada de instituciones educativas y los medios de comunicación social, promoviendo la interiorización de aptitudes, actitudes y valores compatibles con la formación de una cultura de paz y seguridad ciudadana.	Desarrollar en los educandos y comunidad la formación en valores, acciones de civismo y programas preventivos para disminuir los fenómenos sociales adversos, creando una cultura de autoprotección y seguridad ciudadana.	MINEDU	
		5. Mejoramiento de la calidad de vida y promoción del desarrollo de estilos de vida saludables.	Favorecer la ejecución de acciones de salud para la promoción y difusión de estilos de vida no violentos y de prevención de adicciones en niños y adolescentes.	MINSA	
		6. Promoción del crecimiento sostenido de la economía contribuyendo al bienestar y desarrollo social de la población.	Orientar el esfuerzo que realizan las instituciones integrantes del SINASEC para proveer el adecuado y oportuno respaldo financiero y logístico.	MEF	
		7. Optimización del servicio de administración de justicia.	Propiciar nuevos criterios para la aplicación judicial de las penas, impulsando la implementación del nuevo Código Procesal Penal y el funcionamiento a nivel nacional de Juzgados de Paz Letrados con sede en Comisarías.	Poder Judicial	

		8. Fortalecimiento de las acciones de prevención de los delitos y la participación activa de los representantes del Ministerio Público en el SINASEC	Priorizar las funciones de prevención del delito como medio para mejorar la seguridad ciudadana, asegurando su participación activa en las reuniones y actividades de los Comités de Seguridad Ciudadana	Ministerio Público	
		9. Formulación de iniciativas legislativas que contribuyan a disminuir la sensación de inseguridad ciudadana, así como el incremento y mejora de los servicios de defensa jurídico – legal.	Generar propuestas legislativas, impulsando la atención de casos a través de la defensa de oficio y la suscripción de convenios para ampliar la cobertura de estos servicios.	Ministerio de Justicia	
		10. Supervisión de la efectividad, conforme a la Constitución y la ley, del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, en orden a la mejor protección de la vida, libertad y patrimonio de los y las ciudadanas.	Promover el cumplimiento de las obligaciones legales de los servicios públicos, en especial alcaldes y presidentes de gobiernos regionales, respecto de comités locales y regionales de seguridad ciudadana, de manera que sean espacios efectivos para identificar los principales problemas de la vida ciudadana de la gente en cada región y localidad, así como para asumir los compromisos institucionales destinados a superarlos	Defensoría del Pueblo	

		11. Promoción de políticas y estrategias sectoriales de integración racional del país con vías de transportes y servicios de comunicaciones.	Reforzar las acciones que favorezcan una mejor accesibilidad de las personas, lo que promoverá el desarrollo con equidad y paz social.	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	
		12. Promoción del desarrollo social mediante la prevención de la violencia juvenil familiar y sexual.	Desarrollar programas y campañas contra la violencia familiar y de reinserción con niños, niñas y adolescentes en riesgo.	Min Mujer y Desarrollo Social.	
		13. Integración al Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana en apoyo y auxilio a las acciones que desarrolla la PNP en esta materia, conforme a los planes de seguridad ciudadana.	Incorporarse al CONASEC y Comités de Seguridad Ciudadana y ejecutar actividades conforme a los planes preventivos comunitarios establecidos.	Empresas de Seguridad Privada	
		14. Optimización de los programas de resocialización del infractor a la sociedad.	Desarrollar acciones para reeducar, rehabilitar y reincorporar al infractor de la sociedad, contribuyendo con la ejecución de las penas limitativas.	INPE	
		15. Fortalecimiento de los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana para el adecuado cumplimiento de sus funciones y actividades.	Coordinar con el CONASEC y los Comités Provinciales y Distritales, así como con las instituciones públicas y privadas para que cumplan con sus objetivos y obtener recursos destinados a la seguridad ciudadana.	Gobiernos Regionales	

		16. Fortalecimiento de los niveles de seguridad ciudadana en sus respectivas jurisdicciones y optimización de las acciones preventivas a través de los Comités de Seguridad Ciudadana, en forma coordinada con sus representantes.	Promover la participación vecinal en acciones educativas y preventivas de autoprotección, en coordinación con los integrantes de los Comités de Seguridad Ciudadana.	Gobiernos Locales	
--	--	--	--	-------------------	--

Fuente: Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2008. CONASEC.



<b>AÑO</b>	<b>Objetivo General</b>	<b>Objetivo Específico</b>	<b>Medidas adoptadas de Seguridad Ciudadana</b>	<b>Actores Importantes</b>	<b>Problemas Presentados</b>
2009	Fortalecer el SINASEC a través de la participación intersectorial en la ejecución de políticas preventivas de seguridad ciudadana en los diferentes niveles.	1. La participación ciudadana en las actividades preventivas y promocionales en apoyo a la seguridad ciudadana.	Promover la participación de Juntas Vecinales, Rondas Campesina. Integrar los Gobernadores en la promoción del funcionamiento de los Comités de Seguridad Ciudadana	ST-CONASEC	Se identifica el pandillaje como un problema de inseguridad ciudadana
		2. Mejorar el funcionamiento de los Comités de Seguridad Ciudadana a nivel nacional.	Formulación, seguimiento y evaluación de los Planes Regionales de Seguridad Ciudadana. Ejecución del observatorio del crimen y la violencia Despachos descentraliza dos de Seguridad Ciudadana.	ST-CONASEC	
		3.Desarrollo de capacidades de los operadores	Plan Nacional de Capacitación a operadores de la seguridad ciudadana. Seguimiento a la ejecución de los Planes Regionales de Capacitación	ST-CONASEC CORESEC	

		4.Desarrollar programas preventivos integrales dirigidos a niños, niñas, adolescentes y jóvenes, liderados por los gobiernos locales con participación activa de la población.	Programa contra el Pandillaje y la Drogadicción. Plan Piloto Preventivo “Salvar un niño es salvar el Perú en Huanta”. Formulación y gestión de viabilidad de proyectos de inversión pública en seguridad ciudadana. Difusión de material	ST- CONASEC MINSA MINEDU MIMDES COPROSEC Huanta	
		5.Desarrollar programas integrales de rehabilitación y gestionar oportunidades efectivas de reinserción social.	Formulación y gestión de viabilidad de proyectos de inversión pública en seguridad ciudadana. Difusión de material	ST- CONASEC	

Fuente: Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2009. CONASEC.

<b>AÑO</b>	<b>Objetivo General</b>	<b>Objetivo Específico</b>	<b>Medidas adoptadas de Seguridad Ciudadana</b>	<b>Actores Importantes</b>	<b>Problemas Presentados</b>
2010	Coordinar eficazmente y evaluar la prestación de servicios integrados y la participación de la comunidad para fortalecer la seguridad ciudadana.	1.Fortalecer los servicios institucionales de seguridad ciudadana	Formular y aprobar el Plan Estratégico Nacional de Seguridad ciudadana 2010-2014.	ST-CONASEC	1. Incremento de la violencia social e interpersonal. 2. Aumento de los índices de delitos transnacionales (Trata de personas, crimen organizado, tráfico de drogas, contrabando de armas, etc). 3. Incremento del pandillaje, explotación sexual infantil, pornografía infantil, uso indebido de drogas, etc. 4. Deficiente control de la seguridad vial y aumento de las víctimas por
			Formular y ejecutar el Plan Nacional de capacitación 2010.	ST-CONASEC, Gobiernos Regionales	
			Realizar eventos de capacitación en seguridad vial a los comités de seguridad ciudadana a nivel nacional.	MTC PNP	
			Identificar y reportar a ST-CONASEC los servicios de seguridad ciudadana que prestan las diferentes instituciones.	MP, MEF, MINEDU, MINS A, MININTER, PJ, MINJUS, PNP, INPE, MIMDES, Defensoría, Empresas privadas de seguridad.	
			Formulación de Planes Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana.	CORESEC COPRESEC CODISEC	
		3. Articular los servicios interinstitucionales de seguridad ciudadana.	Planificar y realizar articuladamente operativos integrales para prevenir e investigar el delito a nivel nacional.	PNP MP MINEDU INPE	

			<p>Campaña integrada para la prevención del pandillaje</p> <p>Formulación de una estrategia nacional para la rehabilitación y reinserción social.</p>	<p>MINEDU, SALUD, INPE</p> <p>INPE</p>	<p>accidente de tránsito.</p> <p>5. Escasa cultura de prevención y autoprotección en seguridad ciudadana.</p> <p>6. Escaso compromiso de los medios de comunicación social que genera el sobre-dimensionamiento de hechos delictivos y violentos.</p>
		4. Ampliar la cobertura de los servicios institucionales e interinstitucionales de seguridad ciudadana.	Realizar convenios para ampliar la cobertura de los servicios institucionales e interinstitucionales de seguridad ciudadana.	ST-CONASEC	

<b>AÑO</b>	<b>Objetivo General</b>	<b>Objetivo Específico</b>	<b>Medidas adoptadas de Seguridad Ciudadana</b>	<b>Actores Importantes</b>	<b>Problemas Presentados</b>
2010		4. Fortalecer los mecanismos de participación y control ciudadano en la seguridad ciudadana y posicionar el énfasis preventivo de la seguridad ciudadana a nivel nacional.	Realizar programas de acción-cívica preventivas y promocionales.	PNP/ MP Gobiernos Locales	o
			Realizar programas educativos y de sensibilización para fortalecer la Seguridad Ciudadana.	PNP/ MP	
			Realizar campañas de sensibilización y difusión de servicios de prevención de la violencia dirigida a niños, adolescentes, jóvenes y mujeres.	MINDES	
		5. Promover la formulación de proyectos de inversión pública de seguridad ciudadana.	Apoyar a los Comités de Seguridad Ciudadana a Formular proyectos de inversión pública en seguridad ciudadana.	ST-CONASEC CORESEC COPROSEC	
			Capacitar a los Comités de Seguridad Ciudadana a Formular proyectos de inversión pública en seguridad ciudadana.	ST-CONASEC	

Fuente: Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2010. CONASEC.

<b>AÑO</b>	<b>Objetivo General</b>	<b>Objetivo Específico</b>	<b>Medidas adoptadas de Seguridad Ciudadana</b>	<b>Actores Importantes</b>	<b>Problemas Presentados</b>
2011	Mejorar los niveles de seguridad ciudadana a nivel nacional, fortaleciendo y posicionando, en sus respectivos ámbitos, las instancias que conforman el SINASEC y propiciando la participación activa de la sociedad civil.	Fortalecer la ejecución de los servicios en seguridad ciudadana que brindan las instituciones de nivel nacional que conforman el SINASEC	Formulación del Plan Estratégico Nacional de Seguridad Ciudadana 2012-2016.	CONASEC	La población relaciona la problemática de la seguridad ciudadana con hechos concretos tales como los robos al paso (65%), el atraco y asalto con armas (53%), el robo a viviendas o establecimientos (45%), actos de vandalismo y violencia callejera (24%), venta de drogas (14%), robo de vehículo (10%), entre otros. Según los encuestados, la problemática de la seguridad ciudadana sería motivada, fundamentalmente, por el desempleo/falta de trabajo (53%), el consumo de drogas (47%), la pobreza y desigualdades sociales (43%) y el bajo nivel educativo (38%).
			Formular un programa educativo a nivel nacional en seguridad ciudadana para policías y serenos y Campaña anual integrada para prevención del pandillaje.	MINEDU / PNP / GOB. LOCALES	
			Realizar charlas de capacitación sobre pandillaje juvenil, drogadicción, delincuencia común y solución de conflictos dirigidos a los centros educativos.	Fiscalía de la Nación / MINEDU / PNP	
			Programas de acción cívica preventivas y promocionales con participación de fiscales, médicos legistas, psicólogos y personal administrativo, con énfasis en educación vial.	Fiscalía de la Nación / PNP	
			Ejecutar operativos contra la delincuencia común en todas modalidades y acciones de inteligencia y contra inteligencia para prevenir y combatir los delitos.	PNP	
			Acciones de inteligencia penitenciaria para prevención de delitos dirigidos desde los establecimientos penitenciarios.	INPE	

	Mejorar las capacidades de los Comités de Seguridad Ciudadana identificando roles y responsabilidades de sus miembros	Formulación de Plan Nacional de Capacitación 2012	CONASEC	
		Desarrollar seminarios regionales a nivel nacional, dirigido a operadores de la seguridad ciudadana y de la prevención y atención de la violencia familiar.	PNP	
		Diseño e implementación de Plan de Asistencia Técnica 2011 a gobiernos regionales y locales para la incorporación en sus agendas estrategias de prevención de la violencia familiar y sexual.	MIMDES	
		Designar fiscales como integrantes de los Comités de Seguridad Ciudadana Regionales y Provinciales.	Fiscalía de la Nación	
	Articular y difundir los servicios interinstitucionales de seguridad ciudadana	Desarrollar el Plan de Comunicación 2012 dirigido a miembros de comités, operadores de SS.CC. y público en genera	CONASEC	
		Realizar eventos de comunicación (charlas, conferencias, foros, otros) dirigidas a miembros de los medios de comunicación social que permitan impulsar al SINASEC.	MININTER / ST-CONASEC	
	Propiciar una mayor participación y control	Desarrollar eventos zonales de capacitación y deportivos dirigido a las Juntas Vecinales.	PNP	

		de la sociedad civil con énfasis en lo preventivo	Realizar campañas de sensibilización y difusión de servicios de prevención de la violencia dirigidos a niños y niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres.	MINDES	
			Implementar y desarrollar el "Programa Colibrí".	PNP	
			Promover una mayor participación de la población infantil a través de los clubes "Amigos de la Policía".	PNP	
		Realizar propuestas de modificación del marco legal en función de las necesidades en seguridad ciudadana	Presentación de propuestas de modificación de la Ley del SINASEC ante el CONSEJO.	CONASEC	
			Promover se Reglamente la Ley N° 28879, Ley de Seguridad Privada.	SNS	
		Fortalecer la coordinación entre las autoridades regionales, locales y la Policía a fin de promover el patrullaje local integrado y promover la creación del "Observatorio de la Violencia y la Criminalidad"	Creación e implementación del "Observatorio de la Violencia y la Criminalidad"	PNP / Gobiernos Regionales y Provinciales	
			Formulación del Plan Regional de Seguridad Ciudadana y Apoyo a los gobiernos locales de la región para la realización del patrullaje local integrado	Gobiernos Regionales	
			Fortalecimiento de la seguridad escolar para resguardar la seguridad en colegios y zonas aledañas y reducir los riesgos de escolares (referidas a pandillas, micro-comercialización de drogas, accidentes de tránsito, etc.).	Gobiernos Regionales	



			Formulación del Plan Local de Seguridad Ciudadana y Planificar y ejecutar acciones de patrullaje local integrado, entre el serenazgo y la PNP.	Gobiernos Locales	
--	--	--	--	-------------------	--

Fuente: Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2011. CONASEC.

**Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018.**

<b>AÑO</b>	<b>Objetivo General</b>	<b>Objetivo Específico</b>	<b>Medidas adoptadas de Seguridad Ciudadana</b>	<b>Actores Importantes</b>	<b>Problemas Presentados</b>
2013 AL 2018	País seguro, inclusivo, moderno, al servicio de las personas, donde los peruanos desarrollan sus máximas potencialidades .	Disponer de un Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana articulado y fortalecido	Fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana como sistema funcional.	CONASEC, MININTER, ST-Acuerdo Nacional	
			Implementar tecnologías de la información y comunicación para garantizar la seguridad ciudadana.	MININTER-DIGETIC Poder Judicial Ministerio Público MINJUS-INPE	
		Promover la participación de los ciudadanos, la sociedad civil, el sector privado y los medios de comunicación para enfrentar la inseguridad ciudadana.	Fortalecer la efectiva participación de la población en acciones preventivas de seguridad ciudadana.	MININTER-PNP Estado Mayor, DIREJE Educación y Doctrina, DIREJE Seguridad Ciudadana, Comisarías, Colegio de Abogados, MINEDU, Ministerio de Cultura, TV Perú-Canal 7, Radio Nacional	
			Promover la participación y colaboración activa del sector privado para fortalecer la seguridad ciudadana.	PCM-Ministerios-Empresa privada, CONASEC, MININTER- DGSC, GR-CORESEC, GL provincial COPROSEC, GL distrital CODISEC	
			Promover la activa participación de los medios de comunicación en seguridad ciudadana.	Consejo de la Prensa Peruana Colegio de Periodistas del Perú Medios de comunicación	

		Fortalecer a la Policía Nacional del Perú como una institución moderna, con una gestión eficaz, eficiente y con altos niveles de confianza ciudadana.	Fortalecer el desarrollo organizacional de la PNP.	MININTER, PNP MEF	
			Dotar de infraestructura y equipamiento apropiado para el ejercicio de la función policial	MININTER, PNP	
			Fortalecer el régimen disciplinario, la lucha contra la corrupción y las prácticas de transparencia y rendición de cuentas en la PNP.	MININTER, PNP	
			Profesionalizar los recursos humanos de la PNP.	MININTER, PNP	
			Implementar TIC para el gobierno policial electrónico.	PCM- ONGEI, RENIEC MIN PUBLICO, MININTER-PNP- DIGETIC	
			Fortalecer la operatividad de la PNP orientada al buen servicio al ciudadano.	MININTER PNP	
			Fortalecer la prevención policial para hacer posible la convivencia pacífica entre los ciudadanos.	MININTER, Dirección de Educación y Doctrina, DIREJE, Dirección de Operaciones, PNP, DGSC, PCM	
		Implementar espacios públicos seguros como lugares de encuentro ciudadano.	Implementar proyectos de renovación y recuperación urbana de espacios públicos para el disfrute de los ciudadanos(as).	MVCS Gobiernos Regionales Gobiernos Locales	

			Fortalecer los planes integrados de la Policía y serenazgos para mejorar la vigilancia de los espacios públicos.	Poder Ejecutivo, PCM-MININTER, Congreso de la República, Gobiernos Locales	
			Fortalecer las labores de fiscalización y orden en los espacios públicos.	Gobiernos Locales, Ministerio Público PNP	
			Impulsar una cultura de seguridad vial para reducir las muertes por accidentes de tránsito.	MTC CNSV	
		Mejorar el sistema de administración de justicia para la reducción de la delincuencia	Mejorar la calidad y el acceso a los servicios de justicia.	Ministerio Público Poder Judicial	
			Fortalecer la transparencia, la ética y la lucha contra la corrupción en el sistema de administración de justicia.	Poder Judicial OCMA	
			Profesionalizar y fortalecer capacidades de los operadores del sistema de administración de justicia.	CNM MEF INPE	
			Contar con un sistema articulado y fortalecido de política criminal para mejorar la justicia penal.	PJ MINJUS	
			Resocializar y reinserter a la sociedad a los penados y rehabilitar a los infractores de la ley penal.	INPE	

			Fortalecer el sistema de investigación criminal para el esclarecimiento eficaz y oportuno de los hechos delictivos.	Ministerio Público	
		Reducir los factores de riesgo social que propician comportamientos delictivos.	Reducir la violencia familiar y fortalecer la atención de las víctimas.	CONASEC MININTER-DGSC MIMP	
			Reducir la violencia en niños, jóvenes y adolescentes.	MININTER-PNP-DIREJE Seguridad Ciudadana Comisarías	
			Fortalecer los programas de prevención del consumo de drogas y alcohol.	MININTER-DGSC-PNP, MINSA, DEVIDA, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales	
			Fortalecer las capacidades sociales y productivas de los grupos en riesgo.	MININTER – PNP Asamblea Nacional de Rectores, Gobiernos Regionales y Locales, MINTRA, MINEDU, MIDIS, MIMP	
			Promover prácticas de convivencia pacífica.	MININTER-PNP MINEDU, MIDIS	

**ANEXO 04**  
**PLAN DE SEGURIDAD CIUDADANA 2013 -2018**



**OBJETIVOS ESTRATEGICOS**

- |             |   |   |
|-------------|---|---|
| <b>OE 1</b> | ⇒ | Disponer de un sistema nacional de Seguridad Ciudadana articulado y fortalecido.  |
| <b>OE 2</b> | ⇒ | Implementar espacios públicos seguros como lugares de encuentro ciudadano.  |
| <b>OE 3</b> | ⇒ | Reducir los factores de riesgo social que propician comportamientos delictivos.   |
| <b>OE 4</b> | ⇒ | Promover la participación de los ciudadanos, la sociedad civil, el sector privado y los medios de comunicación para enfrentar la inseguridad ciudadana. |
| <b>OE 5</b> | ⇒ | Fortalecer a la Policía Nacional del Perú como una institución moderna, con una gestión eficaz, eficiente y con altos niveles de confianza ciudadana.   |
| <b>OE 6</b> | ⇒ | Mejorar el sistema de administración de justicia para la reducción de la delincuencia.  |

## SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

OE 1



Disponer de un Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana articulado y fortalecido.

**OBJETIVO ESPECÍFICO:** 1.1 Fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana como Sistema Funcional.

**OBJETIVO ESPECÍFICO:** 1.2 Implementar tecnologías de la información y comunicaciones para garantizar la Seguridad Ciudadana



## Espacios públicos y recreacionales seguros

OE 2

Implementar espacios públicos seguros como  
lugares de encuentro ciudadano

**OBJETIVO ESPECÍFICO 2.1.** Implementar proyectos de renovación y recuperación urbana de espacios públicos para el disfrute de los ciudadanos(as).

**OBJETIVO ESPECÍFICO 2.2.** Fortalecer los planes integrados de la Policía y serenazgos para mejorar la vigilancia de los espacios públicos.

**OBJETIVO ESPECÍFICO 2.3.** Fortalecer las labores de fiscalización y orden en los espacios públicos.

**OBJETIVO ESPECÍFICO 2.4.** Impulsar una cultura de seguridad vial para reducir las muertes por accidentes de tránsito.

## Espacios públicos y recreacionales seguros



OE 2



Implementar espacios públicos seguros como lugares de encuentro ciudadano

**OBJETIVO ESPECÍFICO 2.1.** Implementar proyectos de renovación y recuperación urbana de espacios públicos para el disfrute de los ciudadanos(as).

**OBJETIVO ESPECÍFICO 2.2.** Fortalecer los planes integrados de la Policía y serenazgos para mejorar la vigilancia de los espacios públicos.

**OBJETIVO ESPECÍFICO 2.3.** Fortalecer las labores de fiscalización y orden en los espacios públicos.

**OBJETIVO ESPECÍFICO 2.4.** Impulsar una cultura de seguridad vial para reducir las muertes por accidentes de tránsito.

## Reducir factores de riesgo social



OE 3



Reducir los factores de riesgo social que propician comportamientos delictivos

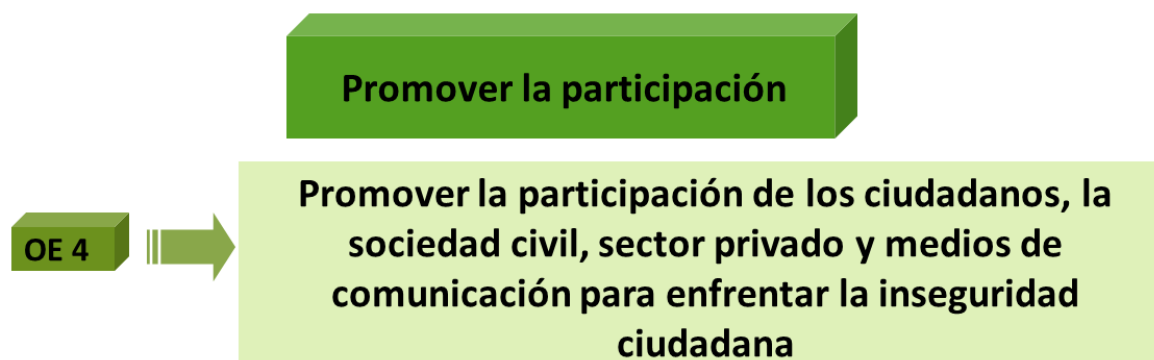
**OBJETIVO ESPECÍFICO 3.1.** Reducir la violencia familiar y fortalecer la atención de las víctimas.

**OBJETIVO ESPECÍFICO 3.2.** Reducir la violencia en niños, jóvenes y adolescentes.

**OBJETIVO ESPECÍFICO 3.3.** Fortalecer los programas de prevención del consumo de drogas y alcohol.

**OBJETIVO ESPECÍFICO 3.4.** Fortalecer las capacidades sociales y productivas de los grupos en riesgo.

**OBJETIVO ESPECÍFICO 3.5.** Promover la práctica de convivencia pacífica.



**OBJETIVO ESPECÍFICO 4.1.** Fortalecer la efectiva participación de la población en acciones preventivas de seguridad ciudadana.

**OBJETIVO ESPECÍFICO 4.2.** Promover la participación y colaboración activa del sector privado para fortalecer la seguridad ciudadana.

**OBJETIVO ESPECÍFICO 4.3.** Promover la activa participación de los medios de comunicación en seguridad ciudadana.

## Fortalecer a la Policía Nacional del Perú



OE 5

Fortalecer a la Policía Nacional del Perú para lograr los mayores niveles de eficiencia, eficacia y transparencia, a fin de brindar un servicio de calidad a la ciudadanía.

**OBJETIVO ESPECÍFICO 5.1.** Fortalecer el desarrollo organizacional de la PNP

**OBJETIVO ESPECÍFICO 5.2.** Dotar de infraestructura y equipamiento apropiado para el ejercicio de la función policial.

**OBJETIVO ESPECÍFICO 5.3.** Fortalecer el régimen disciplinario, la lucha contra la corrupción y las prácticas de transparencia y rendición de cuentas en la PNP.

**OBJETIVO ESPECÍFICO 5.4.** Profesionalizar los recursos humanos de la PNP.

**OBJETIVO ESPECÍFICO 5.5.** Implementar TIC para gobierno policial electrónico.

**OBJETIVO ESPECÍFICO 5.6.** Fortalecer la operatividad policial orientada al buen servicio al ciudadano.

**OBJETIVO ESPECÍFICO 5.7.** Fortalecer la prevención policial para hacer posible la convivencia pacífica entre los ciudadanos.

## Mejorar el sistema de administración de justicia



OE 6



Mejorar el sistema de administración de justicia para la reducción de los índices de delincuencia.

**OBJETIVO ESPECÍFICO 6.1.** Mejorar la calidad y el acceso al servicio de justicia.

**OBJETIVO ESPECÍFICO 6.2.** Fortalecer la transparencia, la ética y la lucha contra la corrupción en el sistema de administración de justicia.

**OBJETIVO ESPECÍFICO 6.3.** Profesionalizar y fortalecer capacidades de los operadores del sistema de administración pública.

**OBJETIVO ESPECÍFICO 6.4.** Contar con un sistema articulado y fortalecido de política criminal para mejorar la justicia penal.

**OBJETIVO ESPECÍFICO 6.5.** Resocializar y reinserter a la sociedad a los penados y rehabilitar a los infractores de la ley penal.

**OBJETIVO ESPECÍFICO 6.6.** Fortalecer el sistema de investigación criminal para el esclarecimiento eficaz y oportuno de los hechos delictivos.

**ANEXO 05:**  
**ÉNFASIS DE LA REFORMA POLICIAL**

**DECRETO LEGISLATIVO N° 1148:**  
**LEY DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERÚ**

- Establece un nuevo marco normativo integral y coherente de la organización policial
- Precisa los principios y valores institucionales.
- Introduce la política de rendición de cuentas policial
- Fortalece la transparencia y lucha contra la corrupción.
- Hay un nuevo diseño organizacional que distingue la gestión operativa de la gestión administrativa y las fortalece.
- Se fortalece la organización de las Comisarías como la célula básica fundamental de la PNP al servicio del ciudadano.
- Se establecen especialidades funcionales policiales.
- Se crea un órgano de defensa legal del Policía.
- Se crea la plataforma de interoperabilidad electrónica policial.
- Se crea las denuncias virtuales.
- Se establece el control de los servicios de vigilancia privada.
- Se establece un sistema de videovigilancia y se crea el Registro Nacional de Seguridad Pública.

**DECRETO LEGISLATIVO N° 1149**  
**LEY DE LA CARRERA Y SITUACIÓN DEL PERSONAL DE LA**  
**POLICIA NACIONAL DEL PERÚ.**

- Por primera vez se cuenta con una Ley de Carrera Policial.
- Se establece el horizonte laboral del personal policial.
- Se reconoce la meritocracia como base de la carrera policial.
- Se establece un Sistema integrado de Gestión de la Carrera.
- Se definen los procesos técnicos que comprende el desarrollo de la carrera policial.
- Se dictan reglas claras, seguras, objetivas y transparentes para el ascenso en la carrera policial.
- Se señala que ninguna autoridad judicial o administrativa distinta a la establecida en la presente ley, está facultada para otorgar ascensos, grados o méritos.
- Por primera vez los suboficiales cuentan con una Ley de carrera policial.

**DECRETO LEGISLATIVO N° 1150**  
**RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERÚ**

- Se garantiza el derecho a la defensa, la doble instancia y el debido procedimiento.
- Se dispone que el personal policial que incurra en delito pasará al retiro, independientemente de la responsabilidad penal.
- Se endurecen las sanciones por infracciones cometidas por personal policial.
- Se establecen los deméritos que afectará al efectivo en su carrera policial.
- Se removerá a los malos efectivos policiales.
- Se garantiza la celeridad, la imparcialidad incorpora al Tribunal de Disciplina Policial como órgano disciplinario del Ministerio del Interior como última instancia administrativa disciplinaria.



**DECRETO LEGISLATIVO N° 1151**  
**LEY DEL RÉGIMEN EDUCATIVO DE LA POLICÍA NACIONAL DEL**  
**PERÚ**

- Se moderniza el régimen educativo de la Policía Nacional del Perú.
- Se crea un consejo educativo policial como órgano que define y aprueba la política educativa al más alto nivel.
- Se establece la formación por siete (7) especialidades funcionales.
- Se garantiza la Educación Continua del personal PNP.

**DECRETO LEGISLATIVO N° 1152**  
**QUE APRUEBA LA MODERNIZACION DE LA FUNCION**  
**CRIMINALISTICA POLICIAL**

- La norma tiene por objeto fortalecer la función criminalística y la lucha contra la criminalidad organizada.
- Se crea la Dirección Ejecutiva de Criminalística de la PNP, que practica y emite los peritajes oficiales de criminalística a efectos de la investigación dirigida por el Ministerio Público.
- Se crea el Laboratorio Forense Digital de la PNP, en el ámbito de la Dirección Ejecutiva de Criminalística de la PNP, encargado de emitir peritajes de acústica forense, telefonía forense y cómputo forense, a solicitud del Ministerio Público o el Poder Judicial para los delitos de Secuestro, Trata de personas, Pornografía infantil, Robo agravado, Extorsión, Tráfico ilícito de drogas, Tráfico ilícito de migrantes, Asociación ilícita para delinquir, Delitos contra la humanidad, Atentados contra la seguridad nacional y traición a la patria, Peculado, Corrupción de funcionarios, Terrorismo, Delitos tributarios y aduaneros, Lavado de Activos y otros delitos, cuando existan suficientes elementos de convicción que permitan prever que el agente forma parte de una organización criminal.

- Se implementa el Programa de Modernización de la función criminalística policial, dotándola de infraestructura, equipamiento, tecnología, procedimientos técnicos y científicos, así como de personal altamente calificado.
- Se implementará un nuevo Laboratorio Central de Criminalística de la PNP con sede en Lima. A nivel nacional laboratorios regionales, laboratorios básicos en cada unidad de investigación criminalística policial, así como laboratorios móviles.
- El Programa de Modernización prioriza áreas de peritajes en balística forense, biología forense, grafotecnia, ingeniería forense, medicina forense, psicología forense, química y toxicología forense, entre otros.
- Se desarrollará programas de capacitación intensiva, en diversas especialidades de criminalística, con la finalidad de contar con personal capacitado, idóneo y suficiente en todas las unidades de investigación criminalística policial.